




3 1761 11653634 3





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116536343>











CA1  
YC11  
-B18

193

Government  
Publications



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, November 17, 1998 (a.m.)  
Tuesday, November 17, 1998 (p.m.)  
Thursday, November 19, 1998

Le mardi 17 novembre 1998 (avant-midi)  
Le mardi 17 novembre 1998 (après-midi)  
Le jeudi 19 novembre 1998

Issue No. 40

Fascicule n° 40

**Fifty-ninth, sixtieth and sixty-first meetings on:**

Examination of the present state of the  
financial system in Canada

---

**Cinquante-neuvième, soixantième et  
soixante et unième réunions concernant:**  
L'examen de l'état du système  
financier canadien

---

INCLUDING:  
THE SIXTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(The Governance Practices of  
Institutional Investors)

Y COMPRIS:  
LE SEIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Les pratiques de régie interne  
des investisseurs institutionnels)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable Consiglio Di Nino, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kolber
Callbeck	Kroft
* Graham, P.C. (or Carstairs)	* Lynch-Staunton (or Kinsella (acting))
Hervieux-Payette, P.C.	Meighen
Kelleher, P.C.	Oliver
Kenny	Stewart

### \* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kroft substituted for that of the Honourable Senator Austin (*November 10, 1998*).

The name of the Honourable Senator Stewart substituted for that of the Honourable Senator Kroft (*November 10, 1998*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable Consiglio Di Nino

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kolber
Callbeck	Kroft
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella (suppléant))
Hervieux-Payette, c.p.	Meighen
Kelleher, c.p.	Oliver
Kenny	Stewart

### \* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kroft est substitué à celui de l'honorable sénateur Austin (*le 10 novembre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Stewart est substitué à celui de l'honorable sénateur Kroft (*le 10 novembre 1998*).



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 17, 1998

(79)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 9:30 a.m. in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Stewart and Tkachuk (10).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerry Goldstein, Director Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

The committee met to consider a draft report on its study of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector.

At 11:45 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, November 17, 1998

(80)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 3:10 p.m. in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Kolber, Kroft, Meighen, Oliver and Tkachuk (9).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerry Goldstein, Director Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

The committee met to consider a draft report on its study of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector.

At 6:45 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 17 novembre 1998

(79)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, à huis clos, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Stewart et Tkachuk (10).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerry Goldstein, directeur de la Division de l'économie et Mme Margaret Smith, attachée de recherche de la Division du droit et du gouvernement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité se réunit pour examiner une ébauche du rapport concernant son étude du rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien.

À 11 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 17 novembre 1998

(80)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 10, à huis clos, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Kolber, Kroft, Meighen, Oliver et Tkachuk (9).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerry Goldstein, directeur de la Division de l'économie et Mme Margaret Smith, attachée de recherche de la Division du droit et du gouvernement.

Le comité se réunit pour étudier une ébauche du rapport concernant son étude du rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien.

À 18 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, November 19, 1998

(81)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Stewart and Tkachuk (10).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Grafstein.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Bank of Canada:*

Mr. Gordon G. Thiessen, Governor; and

Ms Sheryl Kennedy, Deputy Governor.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada. (See Issue No. 1, October 23, 1997, for the full text of the Order of Reference.)

Mr. Thiessen made an opening statement and then, along with Ms Kennedy, answered questions.

At 1:25 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 19 novembre 1998

(81)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Kolber, Kroft, Meighen, Oliver, Stewart et Tkachuk (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Grafstein.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*De la Banque du Canada:*

M. Gordon G. Thiessen, gouverneur; et

Mme Sheryl Kennedy, sous-gouverneur.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité reprend son examen de l'état du système financier canadien. (Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 1 du 23 octobre 1997.)

M. Thiessen fait une déclaration et répond ensuite aux questions avec l'aide de Mme Kennedy.

À 13 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Gary Levy

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

WEDNESDAY, November 18, 1998

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to table its

**SIXTEENTH REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada, now tables an interim report entitled *The Governance Practices of Institutional Investors*.

Respectfully submitted,

*Le vice-président,*

DAVID TKACHUK

*Vice-Chair*

*(See text of report following Evidence.)*

**RAPPORT DU COMITÉ**

le MERCREDI 18 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de déposer son

**SEIZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi, 22 octobre 1997 à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien, dépose maintenant un rapport intérimaire intitulé *Les pratiques de régie interne des investisseurs institutionnels*.

Respectueusement soumis,

*(Voir texte du rapport à la fin des témoignages.)*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 19, 1998

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to examine the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Senators, our witnesses today are Gordon Thiessen, the governor of the Bank of Canada, and Cheryl Kennedy, deputy governor.

As all of you know, the governor typically makes an annual appearance before this committee to talk about monetary policy a week or so after a budget. However, in light of the turmoil in both markets and in the Canadian dollar over the last few months, I had a conversation with the governor in late September and suggested to him that he should appear before us this fall. This is not in lieu of his appearance following the budget — that continues to be an annual appearance — but he is here to talk about the turmoil in international markets, the state of the dollar and so on.

The governor said that he would be delighted to appear and that he felt it would be most useful to be here following the publication of the bank's semi-annual report which was released on Monday. That event gives the timing of the governor's appearance here this morning.

Given the broad subjects that we want to discuss with the governor today, he has indicated to me that he has a slightly longer opening statement than usual. We will turn from the governor's statement to questions.

**Mr. Gordon G. Thiessen, Governor, Bank of Canada:** Mr. Chairman, my colleagues and I always appreciate the chance to appear before your committee. As you noted, we did release our semi-annual monetary policy report on Monday. That report covers a broad range of economic and monetary issues and it provides an account of our actions and their results.

The ultimate objective of monetary policy is to help create and maintain conditions that are conducive to improved overall economic performance in Canada over time. The best way for the bank to make that contribution is through low and stable inflation.

As jointly agreed between the Government of Canada and the bank, we aim to keep the rate of inflation within a target range of 1 per cent to 3 per cent.

In our previous report, last May, we highlighted the uncertainties that clouded the global economic outlook. During the past six months, those uncertainties have intensified. While some stability returned to Asia around the spring, other parts of the world came under pressure through the late summer and the early fall and that followed particularly Russia's unilateral declaration of a debt moratorium and Japan's apparent inability to

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 19 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner la situation actuelle du régime financier du Canada.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Sénateurs, nous recevons aujourd'hui les témoins suivants: Gordon Thiessen, gouverneur de la Banque du Canada, et Cheryl Kennedy, sous-gouverneure.

Comme vous le savez tous, le gouverneur comparaît généralement une fois par an devant notre comité pour parler de la politique monétaire une semaine environ après le budget. Toutefois, vu les perturbations que les marchés et le dollar canadien ont connues au cours des derniers mois, j'ai eu une conversation avec le gouverneur fin septembre et je lui ai proposé de comparaître devant nous cet automne. Ceci ne remplace pas sa comparution après le budget — ce qu'il continue de faire chaque année —, mais il est ici pour parler des perturbations sur les marchés internationaux, de la situation du dollar, etc.

Le gouverneur a dit qu'il comparaitrait avec plaisir et qu'à son avis, le plus utile serait qu'il le fasse après la publication du rapport semestriel de la Banque, qui a été publié lundi. La date de sa comparution aujourd'hui a été déterminée par cet événement.

Étant donné les vastes sujets dont nous voulons discuter aujourd'hui avec le gouverneur, il m'a fait savoir que sa déclaration liminaire serait légèrement plus longue que d'habitude. Après avoir entendu sa déclaration, nous passerons aux questions.

**M. Gordon G. Thiessen, gouverneur, Banque du Canada:** Monsieur le président, nous sommes toujours heureux, mes collègues et moi, des occasions qui nous sont offertes de nous présenter devant votre comité. Comme vous l'avez fait remarquer, nous avons publié lundi notre rapport semestriel sur la politique monétaire. Il traite d'un large éventail de questions d'ordre économique et monétaire et fournit un compte rendu des mesures prises par la Banque et des résultats obtenus.

L'objectif clé de la politique monétaire canadienne est de contribuer à créer et à maintenir des conditions propices à une amélioration de la tenue générale de l'économie au fil du temps. Et la meilleure façon pour la Banque d'apporter cette contribution est de faire en sorte que le taux d'inflation demeure bas et stable.

Comme il a été convenu avec le gouvernement du Canada, la Banque vise à maintenir l'inflation à l'intérieur d'une fourchette de 1 à 3 p. 100.

Dans le rapport précédent, en mai, nous avions insisté sur l'incertitude qui marquait les perspectives économiques à l'échelle mondiale. Au cours des six derniers mois, cette incertitude s'est intensifiée. Certes, l'Asie a retrouvé un calme relatif au printemps; cependant, d'autres régions du monde ont commencé à faire l'objet de pressions à la fin de l'été et au début de l'automne en réaction à la décision de la Russie d'imposer de manière



deal with its problems. Many emerging market economies in developing countries suffered large capital outflows and widening interest rate spreads as international investors looked for safe havens and greater risk protection. The spreads on interest rates between the private sector bonds and government bonds also increased and market liquidity tightened in many of those areas.

Those international developments have had a significant influence on the conduct of monetary policy in Canada over the past six months. Problems in Asia and Russia have led to a decline in the prices of the key primary commodities that we export. The difficulties that this caused in our resource industries continued to put downward pressure on the Canadian dollar through the summer. With global markets becoming extremely nervous after the Russian crisis in August and tending, I must say, to exaggerate the importance of commodities for Canada, pressure on our currency intensified.

Our medium- and long-term interest rates began to rise very sharply at a time when comparable U.S. rates were falling. To forestall a loss in our currency, the Bank of Canada raised the bank rate by one percentage point in late August. This helped the Canadian dollar to stabilize and medium- and long-term interest rates came back down.

When the U.S. Federal Reserve reduced its target federal funds rate three times between September and November — the last time being this week — by a total of 75 basis points in response to their concerns about a possible credit crunch in the U.S. and a slowing in the U.S. economy, the Bank of Canada followed suit. We felt that similar reductions in our bank rate were appropriate, given the importance of the U.S. economy to Canada and given our continued low inflation rate and the improving climate in international financial markets as a result of those U.S. actions.

#### [Translation]

Let me now turn to the prospects for the Canadian economy.

The international economic and financial turmoil has resulted in downward revisions to the estimates for global economic growth this year and next. Still, with the exception of Japan, economic activity in the major industrial countries is expected to remain reasonably well sustained through the end of 1999, especially in North America and Europe.

With the sustained U.S. demand, and with employment gains and accommodative monetary conditions at home, we expect that the Canadian economy will continue to expand over the next year. I must stress, however, that the outlook is more conditional than usual because of lingering international uncertainty.

unilatérale un moratoire sur sa dette et à l'apparente incapacité du Japon à régler ses problèmes. Un grand nombre d'économies émergentes ont été aux prises avec des fuites massives de capitaux et un élargissement des écarts de taux d'intérêt, les investisseurs s'étant mis en quête de placements sûrs et d'une meilleure protection contre le risque. L'écart entre les rendements des obligations du secteur privé et ceux des obligations d'État s'est aussi accentué de façon générale, et la liquidité des marchés a diminué.

Ces facteurs externes ont beaucoup influencé la conduite de la politique monétaire au Canada pendant les six derniers mois. La situation difficile en Asie et en Russie a entraîné un recul des cours des principaux produits de base que nous exportons. Et à cause des problèmes que cela a créés dans notre industrie des ressources, le dollar canadien a continué de faire l'objet de pressions à la baisse pendant l'été. Par la suite, comme les marchés mondiaux sont devenus extrêmement nerveux en raison de la crise qui a secoué la Russie en août et qu'ils se sont mis, je dois le dire, à exagérer l'importance des produits de base pour l'économie canadienne, les pressions sur notre dollar se sont intensifiées.

Au moment même où ils se repliaient aux États-Unis, les taux d'intérêt à moyen et à long terme ont commencé à grimper fortement au Canada. Afin de prévenir une perte de confiance dans notre monnaie, la Banque du Canada a relevé le taux officiel d'escompte d'un point de pourcentage à la fin du mois d'août. Cette mesure a aidé le dollar canadien à se stabiliser, et les taux d'intérêt à moyen et à long terme se sont repliés.

Lorsque, en réaction aux craintes d'un étranglement du crédit et d'un ralentissement de l'économie américaine, la Réserve fédérale aux États-Unis a abaissé son taux cible pour les fonds fédéraux à trois reprises de septembre à novembre — la dernière fois étant cette semaine — pour un total de 75 points de base, la Banque du Canada lui a emboîté le pas. À notre avis, les réductions du taux officiel d'escompte qui ont été opérées étaient justifiées vu l'importance que revêt l'économie américaine pour le Canada et étant donné aussi que notre taux d'inflation se maintient à de bas niveaux et que le climat s'est amélioré sur les marchés financiers internationaux par suite des mesures de la Réserve fédérale.

#### [Français]

J'aimerais maintenant examiner avec vous les perspectives d'évolution de l'économie canadienne.

Les perturbations économiques et financières survenues sur la scène internationale ont donné lieu à des révisions à la baisse des estimations de la croissance économique mondiale pour 1998 et pour l'an prochain. Néanmoins, à l'exception du Japon, l'activité dans les grands pays industriels devrait être assez soutenue d'ici la fin de 1999, en particulier aux États-Unis et en Europe.

La Banque prévoit que l'expansion de l'économie canadienne se poursuivra au cours de la prochaine année, compte tenu de la vigueur continue de la demande américaine, de l'amélioration de la situation de l'emploi et de la présence des conditions monétaires expansionnistes au Canada. J'insiste toutefois sur le fait que les prévisions sont plus hypothétiques qu'à l'accoutumée

I should also note that the extent to which growth in the economy will take up the slack over the next year will depend on how quickly international and domestic financial markets stabilize. Because financial stability is particularly important to household and business confidence, helping to preserve confidence among investors in Canadian financial markets will be an important consideration for the bank in the near term.

But, over the medium term, the fundamental focus of monetary policy remains on keeping the trend of inflation inside the target range of 1 to 3 per cent. We expect inflation to stay in the lower half of that range over the next year.

The main point I would like to underscore is that, even though Canada has been affected by the global situation, we are weathering the storm better than in the past. I believe that this is because of the remarkable progress we have made in getting our fiscal house in order, achieving a low and more stable rate of inflation, and restructuring our private sector to become more productive and internationally competitive.

[English]

I should also like to provide information regarding the implications for the Canadian dollar of this past year's global upheavals and the bank's response to that.

The cause and effect in the decline of the Canadian dollar must be identified in order to understand the situation. Exchange rates reflect developments both at home and abroad. Thus, the downward movement in our currency has been the consequence of developments since the summer of 1997. This downward movement is not, as some commentators suggest, the cause of the economic difficulties we are currently facing.

The worldwide flight of capital to the safe haven of U.S. assets and the 15 per cent decline over the past year in the prices of the primary commodities that we export have been the main factors behind the marked depreciation of our currency against the U.S. dollar. In particular, the drop in commodity prices has meant lower incomes and lower national wealth for Canadians. That decline is a harsh reality to which we must adjust.

Because we are on a floating exchange rate, this adjustment has taken place through a decline in the external value of the Canadian dollar. Had we been on a fixed exchange rate, the adjustment would probably have been slower and more costly. On a fixed rate, the adjustment would have had to come entirely through lower output, lower employment, and lower wages.

en raison de l'incertitude qui continue de régner à l'échelle internationale.

Je veux aussi vous faire remarquer que durant la prochaine année, le rythme auquel les capacités inutilisées dans l'économie seront absorbées dépend de la rapidité avec laquelle les marchés financiers au pays et à l'étranger vont se stabiliser. Comme la stabilité financière est capitale pour le maintien de la confiance des ménages et des entreprises, la Banque s'attachera tout particulièrement, à court terme, à contribuer à préserver la confiance des investisseurs dans les marchés financiers canadiens.

À moyen terme cependant, l'objectif fondamental de la politique monétaire demeure le maintien de la tendance de l'inflation à l'intérieur de notre fourchette de 1 à 3 p. 100. Tout porte à croire que l'inflation restera dans la moitié inférieure de la fourchette cible au cours de la prochaine année.

Ce que je veux faire ressortir surtout, c'est que même si le Canada a été touché par l'évolution de la situation internationale, il résiste mieux cette fois aux assauts que par le passé. Selon moi, cela est dû aux progrès notables que nous avons réalisés. Nous avons assaini nos finances publiques. Notre taux d'inflation se situe à un bas niveau et il est plus stable. La restructuration entreprise par le secteur privé lui a permis d'accroître sa productivité ainsi que sa compétitivité à l'échelle internationale.

[Traduction]

J'aimerais également faire quelques observations sur l'incidence que les perturbations survenues dans le monde au cours de la dernière année ont eue sur le dollar canadien et expliquer comment la Banque a réagi à cette incidence.

Pour comprendre ce qui se passe, nous devons faire la distinction entre les causes et les effets de la baisse qu'a subie le dollar canadien. La valeur d'une monnaie reflète l'évolution de la situation au pays et à l'étranger. Il ne faut donc pas perdre de vue que la dépréciation du dollar canadien est la conséquence des événements qui se sont produits depuis l'été 1997 et non pas la cause des difficultés auxquelles nous sommes actuellement confrontés, comme certains le laissent entendre.

La ruée mondiale vers les avoirs en dollars US, considérés par les investisseurs comme un abri sûr pour leurs placements, et le recul de 15 p. 100 que les prix des principaux produits de base que nous exportons ont enregistré au cours des douze derniers mois sont les deux grands facteurs qui expliquent la dépréciation marquée de notre monnaie par rapport au dollar américain.

Plus particulièrement, le recul des prix des produits de base s'est traduit par une diminution des revenus et de la richesse nationale des Canadiens, une dure réalité à laquelle nous avons dû nous ajuster. Étant donné que notre taux de change est flottant, l'ajustement s'est opéré au moyen d'une diminution de la valeur externe de notre dollar. Dans un régime de taux de change fixes, l'ajustement aurait dû s'effectuer uniquement par le truchement de réductions de la production, de l'emploi et des salaires.



What can and should the bank do about the exchange rate in times of international financial turbulence and major external shocks?

The objective of monetary policy is domestic price stability — that is, keeping inflation low and stable. In this policy approach, the exchange rate and interest rates are the channel through which our monetary policy operates, and they must be allowed to adjust to help us achieve those inflation targets. But when the momentum of currency movements push the exchange rate too far, beyond what is justified on economic grounds, the bank needs to remind participants of the positive trends in our economy. The intervention in the foreign exchange market to buy Canadian dollars through the first half of August was an example of a positive action. What we say publicly and bank rate changes also demonstrate positive responses.

Changes in bank rate are appropriate in two cases. The first case is when the magnitude of the decline in currency leads to excessive monetary easing. A falling currency is a source of stimulus to our economy because it encourages exports and domestic production of substitutes for imports.

A second good time to change bank rates is when there are signs that confidence in our currency is eroding. A loss of confidence can prove very costly for the economy if it leads to persistently higher medium- and long-term interest rates. I am speaking of those interest rates that affect loans for house purchases, construction, and business investment. It was because of concerns such as loss of confidence and increases in interest rates that the bank responded strongly to the decline in our currency during the Mexican crisis of early 1995. It was due to that loss of confidence that we raised our bank rate last August.

**Senator Tkachuk:** You mentioned in your opening statement the declining dollar, and said that it was as a result of the commodity prices and the flight of capital to the United States. The dollar has been declining over 25 years. During that time, we have had inflation and growth of deficits and stabilization of deficits. It is a long-term trend. As well, we have had high commodity prices during that time.

Your comments do not seem to answer that question. Could you expand on your comments?

**Mr. Thiessen:** If you look over the last 25 years, you will see a long downward trend in commodity prices. And if you look back, you can explain a very large portion of not only the trend but also the cycles in the Canadian dollar through commodity prices.

Qu'est-ce que la Banque du Canada peut et doit faire au sujet du taux de change lorsque les marchés financiers internationaux sont agités et que des chocs majeurs d'origine externe se produisent?

La politique monétaire a pour objectif de maintenir la stabilité des prix intérieurs, c'est-à-dire de faire en sorte que le taux d'inflation reste bas et stable. Le taux de change et les taux d'intérêt sont les canaux par lesquels se transmettent les mesures de politique monétaire, et ils doivent pouvoir s'ajuster aux nouvelles réalités pour que les cibles d'inflation puissent être atteintes. Mais si l'élan imprimé au mouvement du taux de change pousse le dollar canadien bien au-delà du niveau que justifient les facteurs fondamentaux de l'économie, la Banque doit rappeler aux participants au marché les tendances favorables de notre économie. L'achat par la Banque de dollars canadiens sur le marché des durant les deux premières semaines du mois d'août était un exemple d'initiative positive. Nos déclarations publiques et les modifications du taux d'escompte constituent aussi des réactions positives.

Il est approprié de modifier le taux d'escompte dans deux cas. En premier lieu lorsque l'ampleur de la dépréciation de la monnaie donne lieu à un assouplissement trop prononcé des conditions monétaires. Une baisse du cours de la monnaie stimule l'activité économique, car elle favorise les exportations et la production intérieure de biens se substituant aux importations.

Une modification du taux d'escompte peut aussi être indiquée lorsqu'il y a des signes témoignant d'une érosion de la confiance dans la valeur de notre monnaie. Une perte de confiance peut être très coûteuse pour l'économie, si elle entraîne une hausse persistante des taux d'intérêt à moyen et à long terme. Je parle des taux applicables aux prêts consentis pour l'achat de maisons, la construction et le financement des investissements des entreprises. Ce sont les préoccupations relatives à la perte de confiance et à l'augmentation des taux d'intérêt qui ont amené la Banque à réagir vigoureusement au repli qu'a accusé le dollar canadien au début de 1995, pendant la crise du peso mexicain. C'est à cause de cette perte de confiance que nous avons relevé le taux d'escompte à la fin du mois d'août.

**Le sénateur Tkachuk:** Dans votre déclaration liminaire, vous avez parlé de la baisse du dollar en indiquant que celle-ci résultait du recul des prix des produits de base et de la ruée des capitaux vers les États-Unis. Le dollar baisse depuis 25 ans. Au cours de cette période, nous avons connu l'inflation ainsi que la croissance et la stabilisation des déficits. C'est une tendance à long terme. Les prix des produits de base ont également été élevés pendant cette période.

Vos commentaires ne répondent apparemment pas à cette question. Pourriez-vous nous donner plus de précisions?

**M. Thiessen:** Si vous regardez ce qui s'est passé au cours des 25 dernières années, vous constaterez une tendance à la baisse prolongée des prix des produits de base, ce qui permet d'expliquer en grande partie non seulement cette tendance, mais également les cycles du dollar canadien par l'évolution de ces prix.

While it is true that commodity exports are less important to us than they were 10 or 15 years ago, they still do constitute 30 per cent to 35 per cent of our exports. If you include some more highly fabricated commodities, that amount would rise to 40 per cent to 45 per cent.

Another factor when looking at the Canadian-U.S. comparison is that our inflation rate from the early 1970s to about 1991 or 1992 was higher than that in the U.S. That differential inflation rate also tends to undermine the currency over a long period of time.

Another cause of the inflationary trends is that our productivity growth in export industries appears to have been somewhat lower than that of our American counterparts. The extent of the impact of this influence is a tougher one to demonstrate.

**Senator Tkachuk:** You mentioned that our fiscal house is in order. We have a lower and more stable rate of inflation. As well we have become more productive and internationally competitive. Does the decline of the dollar not hide our ability to be competitive? If we are an exporting nation and the dollar was trading at 85 cents, would we be as successful in our exports?

Applying that view would mean that if the dollar were worth only 50 cents, we would be able to sell even more. That would not mean we are more productive; it might mean we are less productive.

**Mr. Thiessen:** It might. There is no doubt that our primary commodity industries have taken a 15 per cent hit in terms of the prices at which they can sell their products. That is a big hit. It lowers the valuation of all of the assets in those industries and puts downward pressure on wages. This occurrence is a major factor in the reduction of our exchange rate.

It does mean that in the manufacturing industry, the weak currency should make it much easier to get into some markets. People are taking advantage of this low currency but should not assume that it will last forever.

Some of those fundamental factors that I mentioned are going to lead to an upward trend in our currency over time. Once the Japanese deal with their problems and the American economy continues to expand, primary commodity prices will start to recover. As this occurs, there will be more upward pressure in our currency.

The second thing is that as our economy gets closer to full capacity, I believe we will start to see some of those productivity improvements that have been put in place which we have not benefited from to date. If that is true, and if those productivity improvements are large — indeed, they would need to be larger than our American neighbour's — if that were to happen, we would also have some upward pressure on our currency.

Il est vrai que l'exportation des produits de base est moins importante pour nous qu'elle ne l'était il y a 10 ou 15 ans, mais elle constitue encore 30 à 35 p. 100 de nos exportations, et même 40 à 45 p. 100 si on inclut certains produits de base fortement transformés.

Si on compare le Canada aux États-Unis, un autre facteur est le fait que, du début des années 70 jusqu'à 1991 ou 1992, notre taux d'inflation était supérieur à celui des États-Unis. Quand il y a une telle différence pendant longtemps, cela tend aussi à faire baisser la monnaie.

Une autre cause des tendances inflationnistes est que la productivité de nos industries exportatrices semble avoir eu une croissance quelque peu inférieure à celle de nos homologues américains. Il est plus difficile d'évaluer l'ampleur de l'influence exercée par ce facteur.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous avez mentionné que nous avons assaini les finances publiques. Notre taux d'inflation est plus faible et plus stable. Nous avons également amélioré notre productivité et notre compétitivité internationale. La baisse du dollar ne nuit-elle pas à notre capacité à être concurrentiels? Si nous sommes un pays exportateur, n'aurions-nous pas de moins bons résultats à l'exportation si le dollar valait 85 cents?

Si on adoptait ce point de vue, cela signifierait que, si le dollar valait seulement 50 cents, nous pourrions vendre encore plus. Cela ne voudrait pas dire que nous serions plus productifs; cela pourrait vouloir dire que nous le sommes moins.

**M. Thiessen:** En effet. Il ne fait aucun doute que le prix auquel nos industries du secteur des produits de base peuvent vendre leurs produits a été réduit de 15 p. 100, ce qui est beaucoup. Cela diminue la valeur de tous leurs actifs et exerce des pressions à la baisse sur les salaires. Cette situation contribue fortement à la réduction de notre taux de change.

Cela veut dire que, dans le secteur manufacturier, la faiblesse de notre monnaie devrait nous permettre d'accéder beaucoup plus facilement à certains marchés. Les gens tirent profit de cette faiblesse, mais ils ne devraient pas supposer que cela va durer éternellement.

Certains des facteurs fondamentaux que j'ai mentionnés vont entraîner, au fil du temps, une tendance à la hausse de notre monnaie. Quand les Japonais auront réglé leurs problèmes et si l'expansion de l'économie américaine se poursuit, les prix des produits de base commenceront à se redresser. Notre monnaie subira alors davantage de pressions à la hausse.

La deuxième chose est que, au fur et à mesure que notre économie se rapprochera de sa pleine capacité, je pense que nous commencerons à constater certaines des améliorations de la productivité qui ont été mises en place mais dont nous n'avons pas profité jusqu'à présent. S'il en est bien ainsi et si ces améliorations de la productivité sont importantes — en fait, il faudrait qu'elles soient plus importantes que celles de nos voisins américains —, si cela se produisait, notre monnaie subirait également des pressions à la hausse.



We should not think that we must learn to live with this low dollar. In fact, we should not even think about learning to live with the low dollar.

**Senator Kolber:** Since the introduction of inflation targeting, the bank has persistently fuelled positive expectations for Canadians should the low inflation rates we now are expecting be achieved. To some, the outcome has been somewhat of a disappointment. As facts seem to be, the Canadian economy still has a significant output gap, the unemployment rate is still high by most standards, income disparities have widened, real incomes have not risen for some time, and productivity has not responded in an enduring way to the substantial structural adjustments that have occurred. International confidence in Canada, as exemplified by the low dollar, seems somewhat problematic despite the fact that we have balanced the federal budget, the federal debt is being paid down and the fiscal positions of the provinces have improved.

Is this a correct interpretation? If so, has something gone wrong? If it is not a correct interpretation, what do we say to Canadians who are somewhat bewildered?

**Mr. Thiessen:** I return to this again and again. Having the prices in our primary commodity industries decline by 15 per cent on average, weighted by our production of them over the past 12 months, is a big negative shock to our economy. If you look at some of those products, the decline has been far larger than that. That is a big hit for an economy to take. We are, I believe, dealing with it remarkably well. You cannot make it go away. It is still there and because of it we are poorer.

That has made a difference to our ability to return to full capacity and to get our unemployment rate down as early as we might have done; indeed, it is difficult on the confidence side to live through a 10 per cent depreciation of your currency, as we have. This is not an easy adjustment for most people to make.

Given the kind of hit which we have taken because of the international crisis, the problems in Asia, I believe we have done remarkably well. As we get through this period, we will see some better results. We will see the Canadian economy move to full capacity. We will see declines in unemployment and a resurgence of confidence. Right now, however, we have just gone through a very difficult patch.

**Senator Kolber:** Would you have done anything differently in hindsight?

**Mr. Thiessen:** Yes. We believed a year ago that by this time the Japanese would have resolved their problems long since. I must admit that that has been a great surprise. Japan is the second largest economy in the world. They are the largest net lender to the rest of the world. They have a net foreign asset position that is enormous.

Nous ne devrions pas penser qu'il nous faut apprendre à nous accommoder de cette faiblesse du dollar. En fait, nous ne devrions même pas envisager de le faire.

**Le sénateur Kolber:** Depuis qu'on a commencé à mettre l'accent sur la lutte contre l'inflation, la Banque a, de façon persistante, encouragé les Canadiens à s'attendre à des retombées positives si nous parvenions aux faibles taux d'inflation auxquels nous nous attendons maintenant. Certains ont été quelque peu déçus par les résultats obtenus. La réalité semble être que l'économie canadienne laisse encore fortement à désirer au plan de la production, le taux de chômage reste élevé selon la plupart des critères, les disparités de revenu se sont accrues, les revenus réels n'ont pas augmenté depuis quelque temps et les importants ajustements structurels qui ont eu lieu n'ont pas eu de conséquences durables sur la productivité. Comme le montre la faiblesse du dollar, la confiance manifestée par la communauté internationale envers le Canada est apparemment quelque peu incertaine, bien que nous ayons équilibré le budget fédéral, que le remboursement de la dette fédérale soit en cours et que la situation financière des provinces se soit améliorée.

Cette interprétation est-elle juste? Dans ce cas, y a-t-il quelque chose qui n'a pas fonctionné correctement? Si cette interprétation n'est pas juste, que pouvons-nous dire aux Canadiens qui sont un peu perplexes?

**M. Thiessen:** Je reviens constamment à cette question. La réduction moyenne de 15 p. 100 des prix de nos produits de base, pondérée par notre production au cours des 12 derniers mois, frappe durement notre économie. Cette baisse a même été beaucoup plus forte pour certains de ces produits. C'est très dur pour notre économie. Je crois que nous faisons face remarquablement bien à cette situation. On ne peut pas faire comme si elle n'existait pas. Les choses sont ainsi et, de ce fait, nous sommes plus pauvres.

Cela a compromis notre capacité à retrouver notre pleine capacité et à réduire notre taux de chômage aussi rapidement que nous aurions pu le faire; en fait, en ce qui concerne la confiance, une dépréciation de 10 p. 100 de la monnaie, comme dans notre cas, crée des difficultés. La plupart des gens ont du mal à réagir de façon appropriée.

Vu la façon dont nous avons été frappés par la crise internationale, par les problèmes en Asie, je pense que nous nous en sommes remarquablement bien sortis. Au fur et à mesure que le temps passe, nous verrons les résultats s'améliorer. Nous verrons l'économie canadienne se mettre à tourner à plein régime. Nous verrons le chômage diminuer et la confiance renaître. Toutefois, à l'heure actuelle, nous venons juste de passer par une période très difficile.

**Le sénateur Kolber:** Avec le recul, pensez-vous que vous auriez dû agir différemment?

**M. Thiessen:** Oui. Il y a un an, nous croyions qu'aujourd'hui, les Japonais auraient résolu leurs problèmes depuis longtemps. Je dois reconnaître que cela nous a beaucoup surpris. Le Japon est la deuxième économie du monde. C'est le créancier net le plus important du monde. Ses actifs étrangers nets sont énormes.



Theirs is an economy that is in an extremely good position to deal with its economic problems and its banking problems. I must admit that I and my colleagues thought they would have done so long since.

**Senator Kolber:** Would you advise all of us underpaid senators to go out and buy Canadian dollars?

**Mr. Thiessen:** Only if you are prepared to take the long-term view.

**The Chairman:** I must say that one of the advantages of the Senate over the House of Commons is that you can take the long-term view.

**Senator Angus:** As you know, over the past three or four years when you have been before this committee, you have stated, always in the same terms, that the fundamentals of the Canadian economy are good. From hearing your opening statement, I gather — and I wish to be sure I understand — that you still believe the fundamentals are good and solid?

**Mr. Thiessen:** Yes. For the record, yes. I believe that the fundamentals are good. I would suggest to you that, if they were not, this past year would have been substantially more difficult than it was. If we had gone into this situation with our fiscal position not under tight control, if we had had the sense that either inflation was high or would go up, and if we had had a private sector that really had not become as oriented to international competition as it has, this would have been one very difficult year. It already was difficult. I submit to you it would have been hugely more difficult.

**Senator Angus:** It is interesting to hear that.

You have placed much emphasis, as have most commentators, analysts and economists who have been trying to figure out the behaviour of our Canadian currency, on the fact that in the primary commodity industries the prices are down 15 per cent and it has had a terrible toll. Could you itemize what those primary commodity industries are when you make that statement?

**Mr. Thiessen:** We are talking about the agricultural sector, particularly wheat, cattle, hogs, oil-seeds. In the forest products industry, we are talking about lumber, pulp and paper, newsprint. In the mining sector, we are talking about precious metals, gold and silver, and also base metals; it is in the base metals area that it has been particularly difficult. The prices of nickel, aluminum, zinc and copper have all been weak. There are also a number of minerals — for example, sulphur, potash and magnesium. In the energy sector we are talking about oil, gas and coal.

**Senator Angus:** You are attributing this largely to the unusual international instability, particularly in Russia and Asia. Is that correct?

**Mr. Thiessen:** Yes.

Son économie est extrêmement bien placée pour faire face à ses problèmes économiques et à ses problèmes bancaires. Je dois reconnaître que nous pensions, mes collègues et moi, qu'il aurait dû les régler depuis longtemps.

**Le sénateur Kolber:** Conseilleriez-vous à tous les sénateurs sous-payés que nous sommes d'aller acheter des dollars canadiens?

**M. Thiessen:** Seulement si vous êtes prêts à faire un investissement à long terme.

**Le président:** Je dois dire qu'un des avantages du Sénat par rapport à la Chambre des communes est qu'on peut envisager les choses à long terme.

**Le sénateur Angus:** Comme vous le savez, quand vous vous êtes présenté devant notre comité ces trois ou quatre dernières années, vous avez dit chaque fois, en employant les mêmes termes, que les bases de l'économie canadienne sont bonnes. Je déduis de votre déclaration liminaire — et j'aimerais être sûr de bien comprendre — que vous êtes encore d'avis qu'elles sont bonnes et solides?

**M. Thiessen:** Oui. Je dis publiquement que oui. À mon avis, elles sont bonnes. Je vous dirai que, sinon, nous aurions eu beaucoup plus de difficultés au cours de l'année écoulée. Si nous avions abordé cette situation sans avoir solidement en main notre position financière, si nous avions eu l'impression que l'inflation était élevée ou allait augmenter, et si notre secteur privé n'était pas aussi axé sur la concurrence internationale qu'il l'est devenu, l'année aurait été très difficile. Elle a déjà été difficile. À mon avis, elle aurait été énormément plus difficile.

**Le sénateur Angus:** C'est intéressant à entendre.

Comme la plupart des commentateurs, des analystes et des économistes qui ont essayé de comprendre le comportement de la monnaie canadienne, vous avez beaucoup insisté sur le fait que, dans le secteur des produits de base, les prix ont baissé de 15 p. 100 et que cela a eu de terribles répercussions. Pouvez-vous nous donner une liste détaillée des industries de ce secteur auxquelles vous pensez quand vous déclarez cela?

**M. Thiessen:** Nous parlons du secteur agricole, en particulier du blé, du bétail, du porc, des oléagineux. En ce qui concerne le secteur des produits forestiers, nous parlons du bois d'oeuvre, de la pâte et du papier, du papier journal. Dans le secteur minier, nous parlons des métaux précieux, l'or et l'argent, et aussi des métaux communs, domaine dans lequel les difficultés ont été particulièrement importantes. Les prix du nickel, de l'aluminium, du zinc et du cuivre ont tous été faibles. Il y a également un certain nombre de minéraux — par exemple le soufre, la potasse et le magnésium. Dans le secteur de l'énergie, nous parlons du pétrole, du gaz et du charbon.

**Le sénateur Angus:** Vous attribuez cela dans une large mesure à l'instabilité internationale inhabituelle, en particulier en Russie et en Asie, n'est-ce pas?

**M. Thiessen:** C'est exact.

**Senator Angus:** Last week, because the Senate was not in session, I took the opportunity to make a family visit to Hong Kong. I was very fortunate just by chance to meet with some businessmen and bankers, who got onto the subject of the dynamic situation of globalization, capital markets and the nervousness of the markets and so on. Almost to a person, it was like a chorus, they said that the smartest thing the British ever did here was to peg the Hong Kong dollar to the U.S. dollar. When I came home on Sunday, I started looking into it and I find that a number of Canadian economists, like Tom Courchesne and Rick Harris, as examples, are advocating that we should be pegging the Canadian dollar to the U.S. dollar.

As I reflected upon that, I remembered your comment that we Canadians try to conduct our monetary policy independently of the U.S. In fact, I even went back to transcripts of a few years ago and read that again. However, everything you have done, and what you have said this morning, indicates to me that we are in lockstep with the U.S. When people talk about the flight to safety, although in absolute terms we have gone down only another nickel or 10 cents relative to the U.S. dollar, the decline in absolute terms is scary to many Canadians. However, we are told that relative to other currencies we have done well against the American dollar.

I would like to know what the Bank of Canada and your regime think about this pegging. My own sense is that the conditions for pegging our dollar to the U.S. currency have never been more favourable. I put it to you that it would be a wonderful thing for Canada if you were to do that at this time.

**Mr. Thiessen:** I am afraid I am inclined to disagree with you, senator.

**Senator Angus:** Well, of course I have seen page 4 of your opening statement, but it is an interesting subject.

**Mr. Thiessen:** It is interesting. It is something one should always be prepared to discuss and debate. The Hong Kong Currency Board arrangement where they are pegged in a precise way to the U.S. dollar has indeed served them well. However, they have had a tough year.

Being tied to the U.S. dollar may be the right solution for an economy as small as, and as oriented to financial services as, Hong Kong's. I would also remind you that the crises in Thailand, Indonesia, Malaysia, the Philippines and South Korea all revolved around fixed exchange rates that did not hold.

The problem with a fixed exchange rate is that when it gets out of line, the economy must adjust because the exchange rate will not. Economies adjust slowly and sometimes with difficulty. Therefore, you can end up with a substantial amount of pressure on a fixed exchange rate. That is what happened in those East Asian countries. In that situation, of course you try to keep that peg; you have made a commitment, and then, finally, you cannot; but by this time the head of steam that has built up is enormous, and when it goes, it blows, and you end up with a crisis.

**Le sénateur Angus:** La semaine dernière, étant donné que le Sénat ne siégeait pas, j'ai profité de cette occasion pour rendre visite à des membres de ma famille à Hong Kong. J'ai eu la grande chance de rencontrer par hasard des gens d'affaires et des banquiers, qui ont abordé le sujet de la dynamique de la mondialisation, des marchés de capitaux et de leur nervosité, et cetera. Ils ont dit unanimement, en chœur, que la décision la plus intelligente qu'aient jamais prise les Britanniques avait été d'aligner le dollar de Hong Kong sur le dollar américain. Quand je suis revenu, dimanche, j'ai commencé à examiner la question et j'ai constaté que plusieurs économistes canadiens, par exemple Tom Courchesne et Rick Harris, recommandent que nous alignions le dollar canadien sur le dollar américain.

En y réfléchissant, je me suis rappelé que, selon vous, nous essayons, au Canada, de gérer notre politique monétaire indépendamment des États-Unis. En fait, j'ai même consulté les transcriptions d'il y a quelques années pour les lire à nouveau. Cependant, tout ce que vous avez fait, de même que ce que vous avez dit ce matin, me montre que notre situation évolue en parallèle avec celle des États-Unis. Quand on parle de chercher un abri sûr pour les placements, même si, en valeur absolue, notre dollar a perdu seulement cinq ou dix cents par rapport au dollar américain, cette baisse paraît effrayante à de nombreux Canadiens. On nous dit cependant que, par rapport à d'autres monnaies, nous nous comportons bien face au dollar américain.

J'aimerais savoir ce que la Banque du Canada, que vous dirigez, pense de cet alignement. J'ai l'impression que la situation n'a jamais été plus favorable à un alignement de notre dollar sur la monnaie américaine. Je vous dirai que ce serait merveilleux pour le Canada si vous faisiez cela maintenant.

**M. Thiessen:** Je crains de devoir être en désaccord avec vous, sénateur.

**Le sénateur Angus:** Bon, bien entendu, j'ai lu la page 4 de votre déclaration, mais c'est un sujet intéressant.

**M. Thiessen:** C'est intéressant. C'est quelque chose dont on devrait toujours être prêt à discuter et débattre. Le système de la Hong Kong Currency Board établissant une parité précise avec le dollar américain lui a vraiment été bénéfique, elle a toutefois eu une année difficile.

L'alignement sur le dollar américain est peut-être la bonne solution pour une économie aussi petite et aussi axée sur les services financiers de celle de Hong Kong. Je vous rappellerai également que les crises qui ont frappé la Thaïlande, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Corée du Sud étaient toutes liées à un taux de change fixe qui n'a pas pu être maintenu.

Le problème que pose un taux de change fixe est que, quand les choses tournent mal, ces économies doivent s'ajuster, parce que le taux de change ne peut pas le faire. L'ajustement d'une économie est lent et parfois difficile. On peut donc se retrouver exposé à de fortes pressions quand le taux de change est fixe. C'est ce qui s'est passé dans ces pays de l'Asie de l'Est. Dans une telle situation, on essaie bien entendu de maintenir la parité parce qu'on s'est engagé à le faire, et, finalement, ce n'est plus possible; mais, à ce moment-là, la pression qui s'est accumulée est énorme et, à un moment donné, elle explose et on se retrouve avec une crise.



**Senator Angus:** Governor, are we not living in substantially changed conditions, though? Looking out at the world scene, we see one currency coming in on January 1, the euro in all of Europe. We see the trading blocs here, the NAFTA, the North American bloc, and we talk of a flight to safety, the U.S. dollar as a currency, the euro as a currency and the yen, which you mentioned as coming from the world's second largest economy with this great possession of assets. Would it not be more realistic to get into line with the U.S. dollar that way? The Canadian dollar is like a yo-yo.

You have been over to the House of Commons committee and heard what they have to say, and Senator Kirby has mentioned the questions that we are getting on a daily basis from witnesses before this committee. It is very unsettling to see our currency erode in the way it has and in the way Senator Tkachuk has outlined.

**Mr. Thiessen:** I accept that. However, I also suggest to you that we would have to adjust to the substantial negative shock that has hit us. You must still adjust to it. A fixed exchange rate does not go away, it just means that you must adjust to it in a different way. That can be very difficult.

There are not only negative shocks to contend with; positive shocks can be difficult to cope with as well. It is not by accident that when we floated our exchange rate in 1950 and again in 1970, it was in the context of substantial increases in commodity prices and huge inflows of capital into Canada. Our ability to cope with both those price increases and the capital inflows was strained; it was very difficult.

The Government of Canada decided on both those occasions that the best thing to do was to float the currency, that having flexibility in response to these kinds of shocks that hit you from time to time was the best way to go.

**Senator Angus:** Are you now considering or would you consider pegging? Is it something the bank has under review as an option?

**Mr. Thiessen:** The answer is no.

**The Chairman:** I have a question that is supplementary to the intervention of Senator Angus. You spoke about a decline in commodity prices having been caused by the problems in Asia and Russia. What responsibilities do authorities in industrialized countries, including the bank as a lender of last resort, have for the scale of crises in those countries? For instance, there are those who suggest that one ought to have intervened, using moral suasion if nothing else, in order to stem the tide of uneconomic lending that was occurring in those countries prior to the formal public recognition of the crises.

**Mr. Thiessen:** Yes, one can say that in hindsight. I must tell you that the information was not as readily available as it should have been. One of the lessons that we have learned from the situation is that we do need more information. However, in many cases, people did not know the extent to which both the government and the banking sector in those countries had

**Le sénateur Angus:** Gouverneur, la situation n'a-t-elle toutefois pas beaucoup changé? Sur la scène internationale, nous voyons qu'une monnaie va naître le 1<sup>er</sup> janvier, l'euro, dans toute l'Europe. Nous voyons qu'il y a ici des blocs commerciaux, l'ALENA, le bloc nord-américain, et nous parlons de la ruée vers les abris sûrs que sont des monnaies comme le dollar américain, ou encore l'euro et le yen, qui, vous l'avez dit, vient de la deuxième économie mondiale, qui possède une grande quantité d'actifs. Ne serait-il pas plus réaliste de s'aligner ainsi sur le dollar américain? Le dollar canadien est comme un yo-yo.

Vous avez comparu devant le comité de la Chambre des communes et vous avez entendu ce que ses membres ont à dire, et le sénateur Kirby a mentionné les questions que des témoins posent tous les jours à notre comité. Il est très troublant de voir notre monnaie se déprécier comme elle le fait et comme le sénateur Tkachuk l'a expliqué.

**M. Thiessen:** Je suis d'accord. Toutefois, je vous dirai également qu'il nous faudrait nous ajuster à l'important choc négatif que nous avons subi. Cela reste nécessaire. Un taux de change fixe n'élimine pas le problème et signifie simplement qu'il faut procéder à des ajustements de nature différente, ce qui peut être très difficile.

Il ne faut pas seulement faire face à des chocs négatifs; les chocs positifs peuvent aussi être difficiles à surmonter. Ce n'est pas par accident que, quand nous avons adopté un taux de change flottant en 1950 et, à nouveau, en 1970, c'était dans le contexte de fortes augmentations des prix des produits de base et d'énormes flux de capitaux au Canada. Notre capacité à faire face à ces augmentations de prix et à ces flux de capitaux était mise à l'épreuve. C'était très difficile.

Dans les deux cas, le gouvernement du Canada a décidé que la meilleure chose à faire était d'adopter un taux de change flottant et que la meilleure solution était de réagir avec souplesse face aux chocs de ce genre qui vous frappent de temps à autre.

**Le sénateur Angus:** Envisagez-vous maintenant ou pourriez-vous envisager un taux fixe? Est-ce une option que la Banque examine?

**M. Thiessen:** La réponse est non.

**Le président:** J'ai une question qui fait suite à l'intervention du sénateur Angus. Vous avez dit que la baisse des prix de produits de base était due aux problèmes en Asie et en Russie. Quelles responsabilités les autorités des pays industrialisés, y compris la Banque à titre de prêteur de dernière instance, ont-elles relativement à l'ampleur de la crise dans ces pays? Par exemple, certains disent qu'il aurait fallu intervenir, en exerçant au moins des pressions morales, pour endiguer la vague de prêts non rentables qui se produisent dans ces pays avant qu'on ne prenne officiellement conscience publiquement de ces crises.

**M. Thiessen:** Oui, on peut dire cela après coup. Je dois vous dire qu'il n'était pas aussi facile d'être informé que cela aurait dû l'être. Une des leçons que nous avons retirées de cette situation est que nous avons besoin de plus d'informations. Toutefois, dans de nombreux cas les gens ne connaissaient pas l'ampleur de l'endettement net à court terme en devises étrangères du

short-term, net, foreign currency liabilities; that information just was not there.

The fact that the banking system, for example, in Thailand, was borrowing in U.S. dollars on a short-term basis and lending in Thai currency to property developers is an example of all the things that should not be done in banking rolled up into one.

I must admit that we, the international authorities, did not know about that to the extent we should have. We did not know the extent to which some of those central banks were protecting, or trying to protect, their fixed exchange rates through the forward markets, because those forward market transactions did not show up on their balance sheets. We are trying to rectify those elements.

**The Chairman:** Recognizing that there were things that you did not know at the time, and therefore could not do anything about, are processes being put in place internationally to ensure that in the future you would be better informed?

**Mr. Thiessen:** Senator, that is one thing that has improved in the last little while. I do not know whether senators have had a chance to look at the last communiqué put out by the G-7 finance ministers and governors that came out a few weeks ago. It has had the effect of drawing together many initiatives that have taken place since the Asian crisis came on the scene. Increased transparency and disclosure have been recommended not just in those countries where the crises occurred, but generally, based on the argument that markets work better if they have more information. The time that you have these market crises is when there is a lack of information. You then find out that things are different from what you expected. As well, it is recommended to improve the quality of regulation and supervision of financial sectors around the world. Finally, we must see if we cannot deal better with crises once they start, by ensuring that private sector investors and lenders are part of the solution from day one.

These three initiatives are important. I cannot tell you that everything is resolved and nailed down, but we have made significant progress.

**The Chairman:** Having been around government for a long time, I know how long it takes government initiatives to move from the initiative stage to something that actually works in practice. Do you have any sense of a time frame for implementation of these initiatives?

**Mr. Thiessen:** There is a significant amount of pressure to have something more concrete to deliver by the next summit of heads of state and government, in the spring.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I want to focus on the month of August and the newspaper headlines rather than on your specific comments, even though it was reported that your interventions in August were tied to some extent to the behaviour of certain

gouvernement et du secteur bancaire dans ces pays; on n'avait tout simplement pas ces renseignements.

Le fait que, par exemple, en Thaïlande, les banques empruntaient à court terme en dollars américains et consentaient des prêts en monnaie thaïlandaise aux promoteurs immobiliers est un exemple d'une combinaison de toutes les choses que les banques ne devraient pas faire.

Je dois reconnaître que les autorités internationales dont nous faisons partie n'étaient pas au courant autant qu'elles auraient dû l'être. Nous ne savions pas jusqu'à quel point certaines de ces banques centrales protégeaient ou essayaient de protéger leur taux de change fixe en utilisant les marchés internes, parce que les transactions effectuées sur ces marchés n'étaient pas indiquées dans leurs bilans. Nous essayons de rectifier ces éléments.

**Le président:** Compte tenu du fait qu'il y avait des choses que vous ne saviez pas à ce moment-là et à propos desquelles vous ne pouviez donc rien faire, mettez-vous en place des dispositifs internationaux afin d'être sûrs d'être mieux informés à l'avenir?

**M. Thiessen:** Sénateur, il y a eu depuis certains temps des améliorations à cet égard. Je ne sais pas si les sénateurs ont eu l'occasion de prendre connaissance du dernier communiqué publié par les ministres des Finances et les gouverneurs du G-7 il y a quelques semaines. Il regroupait plusieurs initiatives qui avaient été prises depuis le début de la crise asiatique. Le G-7 a recommandé davantage de transparence et de diffusion de renseignements non seulement dans les pays où ces crises ont eu lieu, mais de façon générale, en partant du principe que les marchés fonctionnent mieux si l'information est plus abondante. Ces crises se produisent quand elle est insuffisante. On constate alors que les choses sont différentes de ce à quoi on s'attendait. Ils ont également recommandé d'améliorer la qualité de la réglementation et de la supervision des secteurs financiers dans le monde entier. Enfin, nous devons voir si nous ne pouvons pas mieux faire face aux crises quand elles commencent à se manifester en veillant à associer dès le premier jour les investisseurs et les prêteurs du secteur privé à la recherche d'une solution.

Ces trois initiatives sont importantes. Je ne peux pas vous dire que tous les problèmes sont réglés définitivement, mais nous avons fait des progrès importants.

**Le président:** Je suis proche des milieux gouvernementaux depuis longtemps et je sais donc combien de temps il faut pour qu'une initiative gouvernementale donne réellement des résultats pratiques. Avez-vous une idée du temps que prendra la mise en oeuvre de ces initiatives?

**M. Thiessen:** D'importantes pressions sont exercées pour qu'on puisse présenter quelque chose de plus concret d'ici le prochain sommet des chefs d'État et de gouvernement, au printemps.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je reviens au mois d'août et aux manchettes dans les journaux plutôt qu'à vos propos précis, même si parfois on rapportait que vos interventions du mois d'août étaient reliées, dans une certaine mesure, à l'intervention



speculators who bought up Canadian dollars short to make a quick profit.

As we saw in the metals sector, a single investor can cause turmoil throughout a particular sector through speculative actions. What measures can an institution like the Bank of Canada put in place? While it does have some reserves, it cannot intervene every day. Do you rely on an international network? Given that considerable wealth is concentrated in the hands of certain groups of major speculators, do you get help from someone or somewhere to prevent intervention based solely on the lure of a quick profit?

**Mr. Thiessen:** The Government of Canada has substantial foreign currency reserves, somewhere in the neighbourhood of \$20 billion.

Intervention is really a signal. No amount of money can prevent all speculation. Capital flow is too great for that. It is really a signal that people are dissatisfied, in this case, dissatisfied with our falling currency. The more important thing is to send out a signal that things have gone too far. When that does not work, we must follow up our intervention with more substantial measures, for instance, interest rate hikes. That is the only way to react to this type of situation.

It is not really a matter of asking others to help us. This gives the impression that panic has set in, which is really not the case. The most important thing to do is to emphasize the basic health of our economy. If our economy is essentially sound, exchange rates will improve. When the situation is as volatile as it was in August, that is the only thing we can do.

**Senator Hervieux-Payette:** Given the current climate of global uncertainty, bank governors or finance ministers keep a very close eye on things to ensure that speculators do not profit from this situation at the expense of fairly stable economies. There has even been talk of "monitoring" the situation.

You said that we intervene on our own, that we do not act as part of a network and that we are left to our own devices. Canada has a population of 30 million and it cannot compete with its neighbour to the south with its population of 250 million or with Japan and its population of 90 or 100 million. Because our economy is too small, all we can do is intervene on a small scale to express our dissatisfaction. We have no other choice in a global economy. We cannot control how the rest of the world works.

**Mr. Thiessen:** If a crisis of major proportions were to erupt, we could always ask the United States for assistance. However, this option should be considered only as a last resort.

We went through a difficult time in August and September, but the situation has improved and the crisis proved not to be as bad as all that. It is difficult to do more than that.

de certains spéculateurs qui «buy it short» les dollars canadiens sans même les payer et qui voulaient faire un profit assez rapide.

Comme on l'a vu dans le domaine des métaux, un seul investisseur peut perturber tout un secteur dans ce domaine en jouant sur la valeur. Quelles mesures une banque comme celle du Canada peut-elle mettre en place? Elle a des réserves mais elle ne peut pas intervenir tous les jours. Est-ce que vous avez un réseau international? Est-ce que avez-vous des appuis — il y a une grande concentration de richesse dans les mains de certains groupes de grands spéculateurs — pour empêcher une intervention basée purement sur l'appât de gains rapides?

**M. Thiessen:** Le gouvernement du Canada a une réserve très élevée de devises internationales. Nous parlons de 20 milliards de dollars.

L'intervention est vraiment un signal. Vous ne pouvez pas, avec un montant d'argent, empêcher tous les spéculateurs. Les flux de fonds sont trop élevés pour cela. C'est vraiment un signal que vous n'êtes pas content avec, dans notre cas, la dégringolade de notre devise. Il est vraiment plus important de donner un signal et dire que c'est aller trop loin. Quand cela ne marche pas, il faut suivre notre intervention avec des choses plus importantes, par exemple, les augmentations des taux d'intérêt. C'est la seule façon de réagir à cette situation.

Il ne s'agit pas vraiment de demander aux autres de vous aider. Cela donne une impression de panique et ce ne l'est pas vraiment. La chose la plus importante est de toujours souligner la situation fondamentale de notre économie. Si cette situation est en bon état, votre taux de change va s'améliorer. Dans une situation aussi volatile que celle du mois d'août, c'est la seule chose que vous pouvez faire.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Face à cette situation quand même inquiétante à ce moment dans un contexte plus que canadien, les gouverneurs des banques ou les ministres des Finances étudiaient la situation de près pour que justement des prédateurs ne profitent de la situation au détriment de toutes les économies assez solides. On a même parlé d'un «monitoring» de la situation.

Vous me dites qu'on est tout seul à intervenir, qu'il n'y a pas de petits clubs qui nous suivent dans cette question et qu'on est laissé à nous-mêmes. On est un pays de 30 millions d'habitants et on ne peut pas concurrencer notre voisin du sud de 250 millions de citoyens ou le Japon avec 90 ou 100 millions d'habitants. Notre économie est trop petite pour nous permettre d'intervenir, sauf par un clin d'œil, en disant qu'on n'est pas content. On n'a pas d'autres façons d'agir dans une économie mondiale. On est un petit club et on ne peut voir à ce que le reste du monde fonctionne bien.

**M. Thiessen:** S'il y avait une vraie crise, une situation absolument terrible, on pourrait demander aux États-Unis de nous aider. Je crois qu'il faut garder cela pour une situation très difficile.

On a eu une période difficile aux mois d'août et septembre, mais cela s'est amélioré et la crise n'a pas été terrible. Il est difficile de faire plus que cela.

[English]

It is important to be very careful about how you react in these circumstances. You want to ensure that you improve confidence, not undermine it. You must not give the impression that you have used all your ammunition and there is nothing left. You never want to be in that kind of circumstance.

When you are subjected to these kinds of shocks, and you have flows of capital, it can be difficult for a while; however, if it turns around in a reasonably short period, it is difficult to say that this has been a terribly costly experience, although I will admit that while it is going on it can be quite unpleasant.

[Translation]

**Ms Kennedy:** To answer your questions concerning networks, central banks always exchange information at all levels, that is not only between governors but also between currency market traders, between offices in London, New York and so forth. During difficult times, such as we witnessed in July, August and September, these types of exchanges intensify. When considerable uncertainty prevails, people want information and analyses. Generally speaking, it takes time for information to circulate. During difficult times when confidence may be low and risks more uncertain, not only speculators but investors as well react by a changing their portfolios and seeking out more stable and secure investments. During these times, we step up our exchanges of information because we need to analyse the situation as it is unfolding and we cannot afford to wait until all of the official statistics are in. We do what we can.

[English]

**Senator Meighen:** I should like to pursue the matter of productivity, which has already been dealt with to some extent. You say in your statement that, given the global crisis, Canada has done better because of the remarkable progress we have made in getting our fiscal house in order, achieving a low and more stable rate of inflation, and restructuring our private sector to become more productive and internationally competitive.

In response to Senator Angus's question, you reiterated that, in your view, and I do not quarrel with it, the fundamentals in Canada are good.

You will, no doubt, have noted the quote attributed to John Kenneth Galbraith that appeared in our erstwhile national newspaper the other day. It said, "The thing of which you should be most suspicious is when any government official says 'The fundamentals are sound.'"

I know you are not a government official, Governor, but I am wondering whether Galbraith does not have a point. In your speech in 1996 to the Fraser Institute you suggested that monetary policy in the 1980s might have blunted our effort to become more efficient in our productivity; that is, that Canadians were getting a

[Traduction]

Il est important de faire très attention à la façon dont on réagit dans de telles circonstances. Il faut veiller à renforcer la confiance et non pas à l'ébranler. Il ne faut pas donner l'impression qu'on a utilisé toutes ses munitions et qu'on n'a plus d'autres possibilités. Il ne faut jamais se retrouver dans une telle situation.

Quand on subit des chocs de ce genre et qu'il y a des mouvements de capitaux, il peut y avoir des problèmes pendant un moment; toutefois si un redressement se produit relativement rapidement, il est difficile de dire que cela a eu des conséquences très graves, même si je suis prêt à reconnaître qu'au moment où cela se produit, ce peut être tout à fait déplaisant.

[Français]

**Mme Kennedy:** Pour répondre à vos questions au sujet des réseaux, il y a toujours un échange d'informations entre les banques centrales à tous les paliers, non seulement entre les gouverneurs mais aussi entre les «traders» du marché des changes, entre les collègues de Londres, de New York, et cetera. Si on passe par une période difficile, comme au mois de juillet, août et septembre, ce genre de conversation s'intensifie. Il y a beaucoup d'incertitude. On cherche les informations, les renseignements, les analyses. Normalement, la transmission des données prend du temps à circuler. Dans une période difficile où il y a peut-être un manque de confiance, un changement de perspective sur les risques, non seulement les spéculateurs mais tous les investisseurs veulent réagir un peu, changer de portefeuille, trouver des investissements plus stables, plus sûrs, plus sécuritaires. Dans ces périodes, on augmente nos échanges d'information parce qu'il faut analyser la situation actuelle et ne pas attendre toutes les données officielles et les statistiques. On fait ce que l'on peut.

[Traduction]

**Le sénateur Meighen:** J'aimerais parler à nouveau de la question de la productivité, qui a déjà été traitée dans une certaine mesure. Vous dites dans votre déclaration que, vu le caractère mondial de la crise, le Canada a mieux résisté à cause des progrès notables que nous avons faits en assainissant nos finances publiques, en abaissant et en stabilisant davantage le taux d'inflation et en restructurant notre secteur privé pour accroître sa productivité et sa compétitivité à l'échelle internationale.

En réponse à la question du sénateur Angus, vous avez répété qu'à votre avis, et je ne le conteste pas, les bases de l'économie canadienne sont bonnes.

Vous avez à coup sûr pris note des propos de John Kenneth Galbraith cités l'autre jour dans notre ancien quotidien national: «Ce qui doit le plus éveiller vos soupçons est quand un représentant d'un gouvernement dit "les bases sont solides."»

Je sais que vous n'êtes pas un représentant du gouvernement, gouverneur, mais je me demande si Galbraith n'a pas raison. Dans le discours que vous avez prononcé en 1996 devant l'Institut Fraser, vous disiez que la politique monétaire suivie pendant les années 80 nous avait peut-être empêchés d'améliorer notre



free ride and did not have to work as hard at increasing productivity as they should have.

If I am not mistaken, our improvement in productivity is the worst over the past two decades of all the G-7 countries. It is not that great. What are we doing wrong? Perhaps we are going wrong in areas that are not of your jurisdiction. I realize that, much as you might like to, you cannot criticize the management of the present government in the affairs of the nation.

What areas need to be improved, if we are to achieve the better-than-average levels that we should have, given the strength of the fundamental, to use your word? Where are we missing out?

**Mr. Thiessen:** Those are very difficult questions, indeed. I must also say they are not helped by the fact that the process of measuring productivity is so very difficult. Indeed, one of those national newspapers carried a comparison of manufacturing productivity in Canada and the U.S.; but those numbers are not comparable and, therefore, one should not make that comparison. The Americans will no doubt be changing their numbers to make them comparable, but as of now simple comparisons of manufacturing productivity in Canada and the U.S. are not legitimate.

However, there is no doubt that productivity growth in Canada has not been wonderful, especially through the 1970s, the 1980s and into the early 1990s. Part of that had to do with inflation. As I suggested to you before, because inflation was high, there was an inclination for entrepreneurs and enterprises to seek to benefit from inflation, or to protect themselves from it, as opposed to engaging in all their activities and becoming more productive and competitive. That was part of the problem.

You can also argue that the process whereby government sectors expanded and rates of tax went up high also had an effect. You can also say that the rise in the price of energy had an effect. All our plants were oriented to the rather low price of energy at the beginning of the 1970s. It has taken a long time for us in this cold climate to adapt to that.

I believe we will see some progress here. When you talk to individual firms in Canada, they will say, "There is something wrong here. When we look at our own firm, we can see productivity improvements which are very large, particularly over the last five or six years, yet we do not see any of that in the aggregate numbers." Many of these firms are large, and perhaps there is a difference in productivity between large and small, but we need to pursue that.

There is also the issue of how good we are at measuring productivity in the service sector. Indeed, according to the way we currently measure it, there is not a possibility of measuring productivity, because we measure the inputs rather than the outputs, but you can see some service sectors where it looks like there have been some quite substantial productivity gains.

productivité parce que les Canadiens profitaient de la situation et n'étaient pas obligés de s'efforcer d'augmenter leur productivité autant qu'ils auraient dû le faire.

Si je ne me trompe, nous sommes le pays du G-7 qui a eu la pire augmentation de sa productivité au cours des deux dernières décennies. Elle n'a pas beaucoup augmenté. Quelles erreurs commettons-nous? Peut-être en commettons-nous dans des domaines qui ne sont pas de votre ressort. Je comprends bien que, pour autant que vous puissiez en avoir envie, vous ne pouvez pas critiquer la façon dont le gouvernement actuel gère les affaires de la nation.

Dans quels domaines devons-nous améliorer les choses si nous voulons atteindre des niveaux supérieurs à la moyenne, comme nous devrions le faire, compte tenu de la solidité de notre base, comme vous l'avez dit? Qu'est-ce que nous n'arrivons pas à faire?

**M. Thiessen:** Ce sont vraiment des questions très difficiles. Je dois également dire qu'il est d'autant moins facile d'y répondre que la productivité est extrêmement difficile à mesurer. En fait, un des journaux nationaux a comparé la productivité du secteur manufacturier au Canada et aux États-Unis; or, ces chiffres ne sont pas comparables et on ne devrait donc pas faire une telle comparaison. Les Américains vont assurément modifier leurs chiffres pour les rendre comparables, mais, à l'heure actuelle, on ne peut pas comparer simplement la productivité du secteur manufacturier au Canada et aux États-Unis.

Toutefois, il ne fait aucun doute que la croissance de la productivité n'a pas été très bonne au Canada, surtout pendant les années 70 et 80 et au début des années 90. C'est dû en partie à l'inflation. Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, l'inflation étant élevée, les entrepreneurs et les entreprises avaient tendance à chercher à en tirer profit ou à se protéger contre elle au lieu de s'efforcer, dans toutes leurs activités, de devenir plus productives et plus concurrentielles. Cela faisait partie du problème.

On peut également avancer que l'expansion du secteur gouvernemental et la forte augmentation des taux d'imposition ont également eu une influence. On peut également dire que l'augmentation du prix de l'énergie a une influence. Au début des années 70, son prix plutôt bas conditionnait le fonctionnement de toutes nos usines. Dans un climat froid comme le nôtre, il nous a fallu longtemps pour nous adapter à l'augmentation de ce prix.

Je pense que des progrès vont avoir lieu. Quand on parle à certaines entreprises au Canada, elles disent: «Il y a quelque chose qui ne va pas. En ce qui concerne notre propre société, nous pouvons constater de très fortes augmentations de notre productivité, surtout au cours des cinq ou six dernières années, mais nous n'en voyons pas la trace dans les chiffres globaux.» Il s'agit souvent de grandes entreprises, et peut-être y a-t-il une différence de productivité entre les grandes et les petites entreprises, mais nous devons examiner cela de plus près.

Il y a également la question de notre capacité à mesurer la productivité dans le secteur des services. En fait, avec le système actuel, nous ne pouvons pas mesurer la productivité, parce que nous mesurons les intrants plutôt que les extrants, mais on peut constater que, dans certaines branches de ce secteur, il y a eu des gains de productivité très importants.

Just getting your arms around the problem is not easy. However, I must say that I find that the attitudes and orientation of the private business sector in Canada lead me to believe that they have made major progress and will continue to do so, because their whole orientation is so different from what it was through the 1970s and the 1980s.

Another point worth making is that some of the best productivity gains in the United States occurred very late in the economic cycle, which is strange. Normally, we expect to get them just as you get close to full capacity, namely, when your factories are starting to go flat out. You frequently expect to see some deterioration of productivity growth the longer you are running at full capacity.

In the case of the U.S., some of their best productivity gains have occurred over the last year or two — very late in the cycle. Why? It seems as if some of that investment, particularly in computers and information technology generally, started to pay off as that economy was pressing the limits of capacity. People started to take advantage of those investments more fully than they had before.

That is all, perhaps, a slightly long-winded way of saying that I think there is more to come for us in the future. However, I would certainly accept the proposition that we as a country need to have productivity very much on our minds because that is how you get increases in incomes and standards of living in an economy over time. If you lose sight of it, you will not get those increases.

**Senator Meighen:** Indeed, it is on all our minds. You have given us food for thought to try to figure out why we have not improved in a productivity sense. I think you would admit that you do not have all the answers. No one seems to have all the answers — even some of the answers — to make a start on this.

Let me suggest one thesis to which I do not necessarily subscribe but which might account for it. Somebody argued that because, allegedly, in the United States, there are more large businesses relative to Canada, where there is a larger percentage of smaller businesses, and while we often pay great homage to small businesses being the engine of employment, and perhaps they are, perhaps they are not the engine of productivity. Perhaps inefficiencies are greater in smaller businesses than they are in large businesses. Do you have any light to shed on that?

**Mr. Thiessen:** I have heard that argument, too. The other thing you need to remember is that there are more small businesses in the service sector where measurement of productivity is notoriously difficult.

**Senator Meighen:** Everyone can be a Monday morning quarterback, which I am not really trying to do. The bottom line of my question is this: Are you satisfied with the clarity of the bank's communications? I do not mean you should fire all your PR people or those who write your press releases. It seems that,

Il n'est pas facile de circonscrire le problème. Je dois toutefois dire que les attitudes et l'orientation du secteur privé au Canada me donnent à penser que les entreprises ont fait de gros progrès et que cela va continuer parce que, dans l'ensemble, leur orientation est bien différente de ce qu'elle était pendant les années 70 et 80.

Il convient aussi de signaler qu'aux États-Unis, certains des meilleurs gains de productivité ont eu lieu dans une phase très tardive du cycle économique, ce qui est étrange. Normalement, on s'attend à ce qu'ils se produisent quand on s'approche d'une pleine capacité, c'est-à-dire quand les usines commencent à travailler à plein régime. Plus elles maintiennent ce régime longtemps, plus on s'attend souvent à constater une certaine détérioration de l'augmentation de la productivité.

Aux États-Unis, certains des meilleurs gains de productivité ont eu lieu depuis un an ou deux — à une phase très tardive du cycle. Pourquoi? On dirait que certains des investissements réalisés, surtout dans les ordinateurs et la technologie de l'information en général, ont commencé à rapporter quand l'économie atteignait les limites de sa capacité. Les gens ont commencé à profiter de ces investissements davantage qu'auparavant.

C'est peut-être une façon un peu compliquée de dire qu'à mon avis, d'autres choses nous attendent à l'avenir. Je conviendrais toutefois certainement que, dans notre pays, nous devons nous soucier beaucoup de la productivité parce que c'est elle qui permet d'augmenter progressivement les revenus et le niveau de vie dans une économie. Si on perd cela de vue, on ne peut pas augmenter ces choses-là.

**Le sénateur Meighen:** Nous nous en soucions tous, en fait, beaucoup. Vous nous avez donné à réfléchir sur la façon de comprendre pourquoi notre productivité ne s'est pas améliorée. Vous reconnaîtrez, je pense, que nous ne connaissons pas toutes les réponses. Personne ne semble toute les posséder — même seulement certaines d'entre elles — pour commencer à trouver des solutions.

Permettez-moi de présenter une thèse à laquelle je ne souscris pas nécessairement mais qui pourrait constituer une bonne explication. Il y aurait, d'après quelqu'un, des entreprises plus grandes aux États-Unis qu'au Canada, où le pourcentage de petites entreprises est plus élevé; or, même si nous rendons souvent vivement hommage aux petites entreprises parce qu'elles contribuent le plus à la création d'emplois, et c'est peut-être le cas, peut-être ne contribuent-elles guère à l'amélioration de la productivité. Les pratiques peu rentables y sont peut-être plus fréquentes que dans les grandes entreprises. Pouvez-vous faire la lumière sur cette question?

**M. Thiessen:** J'ai également entendu cette argumentation. L'autre chose qu'il ne faut pas oublier est qu'il y a plus de petites entreprises dans le secteur des services, où il est notoirement difficile de mesurer la productivité.

**Le sénateur Meighen:** Tout le monde peut critiquer la partie le lundi matin, ce que je ne cherche pas réellement à faire. Ma question est, en fin de compte, la suivante: l'information diffusée par la Banque vous paraît-elle suffisamment claire? Je ne veux pas dire que vous devriez renvoyer tous vos spécialistes des relations



for whatever reason, on many occasions recently the markets would appear to have misunderstood what the bank was saying.

You are well aware of the criticism that you waited too long back in August. Perhaps you would like to touch on that.

Finally, will the large-value transfer system that I believe is coming in have any impact on assisting the bank in putting itself in a position whereby its messages are clear and foreseeable, in the sense that you could set the rate every day? As I understand it, you would be able to do that with one of the large-value transfer systems. I may be mistaken. That is to say, you would set the rate daily. Obviously, by your look, I am mistaken.

Perhaps you would care to touch on the question of communication. Would you think back to October and the reduction in the overnight intervention rate and tell me why you made the announcement in the afternoon rather than in the morning.

**Mr. Thiessen:** The LVTS will make our payment system more efficient, more effective and more risk proof. However, it will not change fundamentally the way we carry out monetary policy. It will make it somewhat easier for us.

We now set an operating band for the overnight rate. We typically aim to be in the centre of that band. Every time we get to the top or the bottom of that band, we intervene. Everyone knows that. There is no problem of communication there with what we are doing day by day.

I do not think there will be any major change from that point of view when we get into the LVTS system.

With regard to communication, most of that issue has to do with a more forward-looking sense of where the bank might be going. We have taken a number of initiatives over the course of the last five years to be rather more transparent and forthcoming about how we see the economy, how we propose to run monetary policy and what some of those implications are.

There are always difficulties when you move in that direction. It is easy to be misinterpreted from time to time. I believe that has happened to us from time to time.

It is also true that this has been an incredibly uncertain period. The inability of the Japanese to deal with their problems came as a surprise that made the international crisis much worse than we anticipated. Things that we expected to happen did not. Of course, there will always be surprises; it is the nature of economies and international systems, but this last year has been particularly uncertain, volatile and difficult to predict.

Perhaps we could have emphasized to a greater degree the uncertainty that is out there, because, although we can tell you these things now, they could well be pushed offside by

publics ou les auteurs de vos communiqués de presse. Il me semble que, ces derniers temps, pour je ne sais quelle raison, les marchés se sont apparemment souvent mépris sur ce que disait la Banque.

Vous savez très bien qu'on vous reproche d'avoir attendu trop longtemps en août. Peut-être pourriez-vous dire quelques mots à ce sujet.

Enfin, le système de transfert des paiements de grande valeur qui va, je crois, être bientôt lancé aidera-t-il d'une façon quelconque la Banque à présenter des messages clairs et prévisibles, dans le sens où vous pourriez fixer le taux quotidiennement? Si je comprends bien, vous devriez pouvoir faire cela avec un de ces systèmes. Je me trompe peut-être. C'est-à-dire que vous établiriez le taux quotidiennement. À voir votre réaction, il est évident que je fais erreur.

Vous pourriez peut-être aborder la question de la communication. Pourriez-vous vous reporter au mois d'octobre et à la réduction du taux d'intervention au jour le jour afin de me dire pourquoi vous l'avez annoncé l'après-midi plutôt que le matin?

**M. Thiessen:** Avec le STPGV, notre système de paiement sera plus efficace et moins exposé à des risques. Cela ne modifiera néanmoins pas fondamentalement notre façon d'exécuter notre politique monétaire, mais nous simplifiera un peu la tâche.

Actuellement, nous établissons une fourchette pour le taux au jour le jour. Nous cherchons normalement à nous situer au milieu de celle-ci. Chaque fois que nous nous approchons de sa limite inférieure ou supérieure, nous intervenons. Tout le monde le sait. Il n'y a aucun problème de communication à propos de ce que nous faisons au jour le jour.

Je ne pense pas que cela changera quand nous utiliserons le système STPGV.

Pour ce qui est de la communication, cette question concerne la possibilité de pouvoir davantage prévoir l'orientation que pourrait adopter la Banque. Nous avons pris un certain nombre d'initiatives au cours des cinq dernières années pour être plus transparents et donner plus de renseignements au sujet de ce que nous pensons de la situation économique, de ce que nous avons l'intention de faire en matière de politique monétaire et de certaines des répercussions que cela pourrait avoir.

Il y a toujours des difficultés quand on s'engage sur cette voie. Il y a facilement des méprises occasionnelles. Je pense que c'est occasionnellement arrivé.

Il est également vrai que cette période a été incroyablement incertaine. La surprise qu'a causée l'incapacité des Japonais à surmonter leurs problèmes a rendu la crise internationale beaucoup plus grave qu'on ne l'avait prévu. Ce à quoi on s'attendait ne s'est pas produit. Bien entendu, il y aura toujours des surprises; c'est la nature des économies et des systèmes internationaux, mais l'année écoulée a été particulièrement incertaine, instable et difficile à prévoir.

Nous aurions peut-être pu souligner dans une certaine mesure l'incertitude de la situation, parce que, même si nous pouvions vous dire ces choses-là maintenant, les événements internationaux

international events and by uncertainties of one kind or another. That is the nature of making monetary policy.

**Senator Meighen:** I thought of asking you how far you think the Japanese have gotten in settling their crisis, but I will leave it at that. I have no further questions.

**The Chairman:** I am happy to use that as a supplementary from the chairman.

**Mr. Thiessen:** Just to reiterate, Mr. Chairman, while we can give you information and suggestions now, their relevance could well be altered by international events or by uncertainties of one kind or another. However, there is some ground for optimism.

I must tell you that I have been wrong in several instances with the Japanese situation. I had thought that the initiatives the authorities were undertaking would have put them on the recovery road before now, but two things have happened recently. The Japanese have passed legislation to restructure their banking system. As well, they have dedicated a sufficiently large amount of public money into that restructuring. The amount is approximately \$500 billion U.S.

The Japanese banking system is in a lot of difficulty. When banking systems get into difficulty they do not make new loans. They are so preoccupied with the old loans that have gone bad that a kind of credit crunch results. The Japanese are in that situation right now. In Japan, a series of fiscal measures to stimulate the economy were undertaken at the same time as the banking system was contracting. The two things offset one another, and there is no net movement forward.

The basic parameters of the proposed restructuring look good and the fiscal stimulus expected from tax cuts also looks positive, but I cannot say more than that.

**The Chairman:** How soon would there be an indication that these measures will improve the situation? Is it a matter of weeks, months or years?

**Mr. Thiessen:** I do not know. If some of the major banks were being restructured, sort of setting up a model of how you do this, then I think you would see a number of others in the Japanese system following suit. What we need here is a model. It is proposed that the Industrial Bank of Japan go through this restructuring. The Industrial Bank of Japan is a solid bank. If they were to clean out their balance sheet and start again, that could be a very useful model for the rest of the Japanese banking system. However, I have not heard anything more about that recently.

**Senator Kroft:** Could you give us some sort of report card on the availability of credit. We have seen Brazil come through a crisis, and Japan is dealing with theirs. But could you make some comments focusing mostly on North America.

et les incertitudes d'une nature ou d'une autre auraient fort bien pu tout changer. C'est la nature de l'élaboration de la politique monétaire.

**Le sénateur Meighen:** Je pensais vous demander jusqu'à quel point vous pensez que les Japonais ont réglé leur crise, mais je n'en tiendrai là. Je n'ai pas d'autres questions.

**Le président:** J'en fais volontiers une question supplémentaire de la part du président.

**M. Thiessen:** Je répéterai simplement, monsieur le président, que, si nous pouvons maintenant vous donner des renseignements et des suggestions, leur pertinence pourrait fort bien être modifiée par les événements internationaux ou par des incertitudes d'une nature ou d'une autre. Nous avons toutefois certaines raisons d'être optimistes.

Je dois vous dire que je me suis trompé à plusieurs reprises au sujet de la situation du Japon. J'avais pensé que les initiatives que prenaient les autorités auraient déjà pu placer le pays sur la voie du redressement, mais deux choses se sont produites récemment. Le Japon a adopté une loi restructurant son système bancaire. Il a également affecté un montant suffisant de deniers publics à cette restructuration. Ce montant est d'environ 500 milliards de dollars américains.

Le système bancaire japonais connaît de nombreuses difficultés. Quand un système bancaire commence à avoir des difficultés, il n'accorde pas de nouveaux prêts. Il est tellement préoccupé par les prêts existants qui ont mal tourné que le crédit devient, en quelque sorte, insuffisant. Telle est la situation actuelle au Japon. Dans ce pays, diverses mesures budgétaires ont été prises pour stimuler l'économie au moment même où le système bancaire se refermait sur lui-même. Ces deux choses se sont annulées mutuellement, et il n'y a pas de progression nette.

Les paramètres fondamentaux de la restructuration proposée paraissent bons, et la stimulation budgétaire qui devrait résulter des allègements fiscaux paraît également positive, mais je ne peux pas vous en dire plus.

**Le président:** Quand aura-t-on des indications que ces mesures vont améliorer la situation? Est-ce une question de semaines, de mois ou d'années?

**M. Thiessen:** Je n'en sais rien. Si certaines des principales banques étaient restructurées, en offrant en quelque sorte un modèle de la façon de procéder, je pense qu'on constaterait que plusieurs autres banques japonaises en feraient autant. Il faut qu'il y ait un modèle. La Banque industrielle du Japon a proposé de se restructurer ainsi. C'est une banque solide. Si elle nettoyait son bilan et repartait à zéro, cela pourrait être un modèle très utile pour le reste du système bancaire japonais. Je n'ai toutefois rien entendu dire d'autre à ce sujet récemment.

**Le sénateur Kroft:** Pourriez-vous faire en quelque sorte le point sur la disponibilité du crédit. Le Brésil vient de connaître une crise, et le Japon est en train de régler la sienne. Pourriez-vous faire quelques commentaires portant principalement sur l'Amérique du Nord?



**Mr. Thiessen:** In August, following the moratorium on debt servicing by the Russians, the interest rate spreads increased between those securities of the highest quality, say U.S. treasuries, and the emerging market bonds, the slightly more risky corporate sector issuers. There was a big opening up of spreads. Those markets became liquid. Even if one were willing to pay the higher interest rates, one could not get money anyway. There was a sense that markets were seizing up. Therefore, the federal reserve acted to reduce interest rates; it has done so three times over the course of the last three months. Since those actions were taken, the spreads have reversed somewhat.

The spreads have probably returned about one-third of the way to where they were before, but we would not expect them to go all the way to where they were before, because one of the problems is that prior to August, through the course of the winter and summer, those spreads got very narrow. There was a lot of money out there seeking investments, and those spreads became too narrow to justify the differences in risk between borrowers. Now people are running away from having taken too much risk without getting paid adequately for it to wanting to minimize the risks.

We will not get back to those narrow spreads. Nor will we get back to the degree of availability of credit that was there during the best times over the course of last year. However, there is some reversal and we are now also starting to see an increased number of slightly higher risk borrowers coming to markets, and doing so successfully; they may have wider spreads above U.S. treasuries, but they are coming nonetheless. A number of borrowers have fallen back into their commercial bank lines of credit. The amount of bank credit has increased. Again, it is the kind of thing that you would expect.

Most of the concern was more anticipatory than real, and the actual flows of credit have not cut back all that much. In many cases it was a fear of the future that was causing this highly negative psychology. We see that reversing gradually now.

Canada never got that same sense of extreme concern. That is partly due to the fact that a smaller proportion of financing gets done through the capital market here; more gets done through the banking system as a proportion and the banking system never seized up the way those capital markets seized up.

In Canada, as well, you see a reversal of those spreads and an increasing number of borrowers having new issues, and the spreads at which those new issues are taking place look a little better than they were before.

I cannot say that we are out of the woods completely on this, but it certainly feels much more comfortable than it did two months ago.

**Senator Kroft:** It is interesting that the high yield end of the financing market would have its birth in perhaps more pejorative terminology with other connotations, but it seems to have gained a legitimacy in the capital marketplace. It is interesting to me that it

**M. Thiessen:** En août, suite au moratoire de la Russie sur le service de la dette, l'écart entre le taux d'intérêt des valeurs mobilières les plus sûres, comme les bons du Trésor des États-Unis, et celui des obligations du marché émergent, émises par le secteur privé et présentant légèrement plus de risques, a augmenté fortement. Ces marchés sont devenus instables. Même si on était prêt à payer des taux d'intérêt plus élevés, on ne pouvait de toute façon pas obtenir de l'argent. On avait l'impression que les marchés se bloquaient. La Réserve fédérale est donc intervenue pour réduire les taux d'intérêt; elle l'a fait à trois reprises ces trois derniers mois. Depuis que ces mesures ont été prises, ces écarts ont quelque peu diminué.

La différence avec leur niveau antérieur a sans doute été réduite d'environ un tiers, mais nous ne devons pas nous attendre à un retour complet au niveau antérieur, parce qu'un des problèmes est qu'avant le mois d'août, pendant l'hiver et l'été, ces écarts sont devenus très minces. Il y avait beaucoup d'argent prêt à être investi, et les écarts étaient devenus trop minces pour justifier les différences de risque entre les emprunteurs. Maintenant, après avoir pris trop de risques sans être rémunérés en conséquence, les gens préfèrent réduire ces risques le plus possible.

Nous ne retrouverons pas ces minces écarts. Nous ne retrouverons pas non plus autant de crédit disponible que pendant les meilleures périodes de l'année écoulée. Toutefois, un mouvement inverse semble se dessiner, et nous commençons également à voir un nombre croissant d'emprunteurs acceptant davantage de risques se manifester sur les marchés et obtenir de bons résultats; l'intérêt qu'ils paient est peut-être supérieur à celui des bons du Trésor des États-Unis, mais ils empruntent néanmoins. Certains d'entre eux utilisent à nouveau leur ligne de crédit auprès des banques commerciales. Le crédit bancaire a augmenté. C'est, là encore, le genre de chose à quoi on pouvait s'attendre.

La plupart des inquiétudes reposaient sur des prévisions plutôt que sur la réalité, et les flux effectifs de crédit n'ont pas tellement diminué. Dans de nombreux cas, c'est la crainte de l'avenir qui causait ces réactions fortement négatives. Nous constatons que la situation se rétablit progressivement maintenant.

On n'a jamais ressenti une inquiétude aussi marquée au Canada. C'est dû en partie au fait qu'ici, une proportion plus faible du financement se fait sur le marché des capitaux; le système bancaire représente une proportion plus importante, et il ne s'est jamais bloqué autant que les marchés des capitaux.

Au Canada, on constate également un resserrement de ces écarts, et un nombre croissant d'emprunteurs émettent de nouveaux titres, pour lesquels l'écart est légèrement meilleur qu'auparavant.

Je ne peux pas vous dire que tous les problèmes sont maintenant réglés, mais on se sent certainement beaucoup plus à l'aise qu'il y a deux mois.

**Le sénateur Kroft:** Il est intéressant de noter que, quand le secteur du marché financier qui peut rapporter beaucoup est né, on l'a peut-être désigné en employant des termes plus péjoratifs qu'il avait d'autres connotations, mais il semble qu'il ait acquis une

has become more of a legitimate indicator of economic activity rather than a fringe activity.

It is instructive for us, because this committee, in another context, has been preoccupied with attitudes on risk-related borrowing, obviously in an smaller, more focused area, on the basis of customers rather than capital markets. There seems to have been, as I understand it, a growing acceptance of more risk-related-higher-yield financing as part of the legitimate capital structure.

I would like to turn to another subject that bothers me a great deal. We talked about our commodity-related economy and the pricing of that and the implications. Another aspect of this world economy is reduced industrial activity in our traditional markets for those commodity prices at any price. The next shoe drops on low coal prices when low coal goes in to produce cheaper steel for the people that are using those markets and we end up with that steel back here. That is the second hit on the same cause.

Anyone with a view to economic history looks at the rising calls of steel producers for more protection in the markets, and there will be echoes of that very quickly throughout the economy. That puts some fear in my heart, as I see that development. Do you have a comment on those cries for protection within those industries?

**Mr. Thiessen:** You will always see them when the outlook starts to be a little softer. As long as the economic outlook looks strong, those things tend to disappear.

It is interesting how little we have heard of a protectionist nature coming out of the United States on this occasion. If you compare it to the situation in the late 1980s, for example, it is remarkably different this time. Part of it is the fact that the U.S. economy has been going so very well. When you are at a 4.5 per cent unemployment rate, operating at full capacity and have been doing so for four or five years, the pressures for protectionism are not as great. I am sure we will still hear some. I would not be surprised if President Clinton's visit to Japan does not yield some of that, because the Japanese trade surplus came out this morning and it is big.

However, I do not see the same kind of concerns that we saw in the 1980s. Part of it is that everyone is becoming more global in their outlook and less local. That helps. Partly it is that, while the outlook is softened, it is still not all that bad. Some of that great inflow of goods that people were talking about from Asia has not materialized. All of that has eased those concerns.

I should like to think they will not be as intense as they were before, but I cannot promise that. I cannot be sure, but so far so good.

certainne légitimité sur le marché des capitaux. Je trouve intéressant qu'il soit devenu davantage un indicateur légitime de l'activité économique plutôt qu'une activité marginale.

C'est instructif pour nous parce que notre comité, dans un autre contexte, a été préoccupé par les attitudes face aux emprunts à risque, mais c'était évidemment dans un domaine plus restreint, plus étroitement défini, qui concernait plutôt les clients que les marchés de capitaux. Il me semble qu'on accepte de plus en plus le fait de prêter de l'argent à un taux d'intérêt plus élevé en assumant des risques supérieurs comme une composante légitime de la structure du marché des capitaux.

J'aimerais revenir à un autre sujet qui m'inquiète beaucoup. Nous avons parlé de notre secteur économique des produits de base, du prix de ceux-ci et de ses répercussions. Un autre aspect de l'économie mondiale est la réduction de l'activité industrielle dans nos marchés traditionnels pour ces produits, quel qu'en soit le prix. Une autre conséquence du bas prix du charbon est que les gens qui utilisent ces marchés se servent de ce charbon pour produire de l'acier moins cher, qui se retrouve finalement dans notre pays. C'est le deuxième effet d'une même cause.

Toute personne qui s'intéresse à l'histoire économique constate que les producteurs d'acier demandent de plus en plus à bénéficier de davantage de protection sur les marchés, et l'écho de cette situation se fera sentir très rapidement dans l'ensemble de l'économie. Cette évolution de la situation m'inspire une certaine crainte. Avez-vous un commentaire à faire au sujet des demandes de protection présentées par des gens dans ces secteurs industriels?

**M. Thiessen:** Cela se produit toujours quand les perspectives semblent devenir un peu moins bonnes. Tant que les perspectives économiques paraissent solides, ces choses tendent à disparaître.

Il est intéressant de constater à quel point nous avons entendu peu d'interventions de caractère protectionniste provenant des États-Unis cette fois-ci. Il y a une nette différence par rapport à la situation à la fin des années 80, par exemple. Cela tient en partie au fait que l'économie américaine se porte si bien. Quand le taux de chômage est de 4,5 p. 100 et que l'économie tourne à plein régime depuis quatre ou cinq ans, les pressions en faveur du protectionnisme ne sont pas aussi fortes. Je suis sûr qu'il y en aura néanmoins quelques-unes. Je ne serais pas surpris si la visite du président Clinton au Japon n'en suscitait pas un peu, parce que l'excédent de la balance commerciale du Japon a été annoncé ce matin, et il est important.

Je n'observe toutefois pas le même type de préoccupations que pendant les années 80. C'est en partie parce que tout le monde se soucie plus de l'économie mondiale et moins des conditions locales. Cela joue un rôle. C'est en partie parce que les perspectives ne sont encore pas si mauvaises, même si elles sont un peu moins bonnes. Le gros afflux de marchandises en provenance du Japon dont certains parlaient ne s'est pas vraiment concrétisé. Tout cela a atténué ces inquiétudes.

J'aimerais pouvoir penser que ces pressions en faveur du protectionnisme ne seront pas aussi intenses qu'auparavant, mais je ne peux pas le promettre. Je ne peux pas en être sûr, mais, pour le moment, tout va bien.



**Senator Oliver:** All of my questions will deal with unemployment and the rate of unemployment in Canada. I have two specific questions that I will put to you. I wish to know what it will take for you to change some of your monetary policies to let us get down below 8 per cent, 7 per cent, 6 per cent, 5 per cent unemployment in Canada.

One of my questions deals with the NAIRU and the other one deals with what they call the natural rate of unemployment. I know this is something you have given some thought to, because last month, when you gave the Gibson Lecture at Queen's University, one of the things you said is the following:

A common criticism of inflation targets in Canada is that the United States has managed to achieve better output and employment performance since 1991, with an inflation rate that is currently only one percentage point higher than in Canada.

The Canadian Labour Congress, as you are aware, has criticized you and calls your NAIRU policy perverse and says that the bank and the Department of Finance see unemployment rates of the 8 and 9 per cent range as potentially inflationary.

What role does it play in the conduct of monetary policy and what would happen if the Bank of Canada took the advice of some of its critics and actually let loose monetary policy until inflation could increase a bit?

**Mr. Thiessen:** We do not run monetary policy on any estimation of the NAIRU. It is just too difficult. The estimates are very wide because it is a non-observable thing. You can have an estimate that is either too high or too low. If you have an estimate that is too high, then you will have a softer economy than you need to have. If you have an estimate that is too low, you will have a more inflationary economy than you need.

While we try to estimate what is the margin of excess capacity in the economy, and part of that will be affected by the labour market, we do not look at the labour market by itself and we most certainly do not have a target for the unemployment rate that we say is as low as you can get.

As I was suggesting in that lecture, perhaps in a comment that I made after the lecture, the American experience is a very interesting one. What they have done is essentially probed their way along. As long as that inflation rate was low and coming down — they do not have formal targets but they do have some informal ones — they were quite prepared to probe in order to see what the limits of capacity were. As long as you have a credible monetary policy, you can do that. The moment people think that you are following an inflationary course, you will make no progress, because everyone will run for cover.

What I hope for in the future is that, once we get through this commodity price difficulty that we are going through, we will be able to do the same thing, that we will be able to probe the limits of capacity; and if our inflation targets remain credible, then I believe we have the capacity to see how low the unemployment

**Le sénateur Oliver:** Toutes mes questions porteront sur le taux de chômage au Canada. Je vous poserais deux questions précises. Je voudrais savoir ce qui devrait arriver pour que vous modifiez certaines de vos politiques monétaires afin que le taux de chômage au Canada puisse descendre en dessous de 8 p. 100, 7 p. 100, 6 p. 100 ou 5 p. 100.

Une de mes questions porte sur le TCIS, et l'autre sur ce qu'on appelle le taux naturel de chômage. Je sais que vous avez réfléchi quelque peu à cela parce que, le mois dernier, quand vous avez prononcé la conférence Gibson à l'Université Queen's, vous avez déclaré notamment ce qui suit:

On entend souvent dire à l'encontre des cibles adoptées au Canada que, depuis 1991, les États-Unis ont réussi à améliorer leur production et à réduire leur chômage avec un taux d'inflation qui est actuellement supérieur de 1 p. 100 seulement à celui du Canada.

Comme vous le savez, le Congrès du travail du Canada vous a critiqué en déclarant que votre politique au sujet du TCIS était perverse et que la Banque et le ministère des Finances considéraient des taux de chômage d'environ 8 ou 9 p. 100 comme potentiellement inflationnistes.

Quel rôle cela joue-t-il dans l'exécution de la politique monétaire et que se passerait-il si la Banque du Canada suivait les conseils de certains de ceux qui la critiquent et assouplissent en fait, la politique monétaire jusqu'à ce que l'inflation puisse augmenter un peu?

**M. Thiessen:** Nous n'établissons pas la politique monétaire en fonction d'une estimation quelconque du TCIS. C'est tout simplement trop difficile. Les estimations sont très variées parce que c'est quelque chose qu'on ne peut pas observer. On pourrait avoir une estimation trop élevée ou trop basse. Si elle est trop élevée, l'économie tournera moins bien qu'il ne le faudrait. Si elle est trop basse, l'économie sera plus inflationniste qu'il ne le faudrait.

Nous essayons d'estimer la marge de capacité excédentaire dans l'économie, qui dépendra en partie du marché du travail, mais nous n'examinons pas le marché du travail en tant que tel, et il est tout à fait certain que nous n'avons pas de cible concernant le taux de chômage, qui, à notre avis, est aussi bas qu'il peut l'être.

Comme je le laissais entendre dans cette conférence, ou peut-être dans un commentaire que j'ai fait après la conférence, ce qui s'est passé aux États-Unis est très intéressant. Ce pays a essentiellement avancé à tâtons. Tant que le taux d'inflation était bas et diminuait — les États-Unis n'ont pas de cibles explicites, mais ils ont des cibles implicites —, les autorités étaient tout à fait prêtes à voir quelles étaient les limites de la capacité. Tant que la politique monétaire est crédible, on peut le faire. Dès que les gens pensent que votre démarche est inflationniste, vous ne pouvez plus progresser parce que tout le monde cherche à se protéger.

Ce que j'espère est qu'à l'avenir, une fois que nous aurons surmonté le problème actuel du prix des produits de base, nous pourrions faire la même chose et tester les limites de notre capacité; si nos objectifs en matière d'inflation restent crédibles, je crois que nous serons alors en mesure de constater que le taux de

rate here can get in a way that we have not had for the last 20 years.

**Senator Oliver:** How would you do that?

**Mr. Thiessen:** You just keep probing the limits of capacity. You just make sure that demand in the economy is constantly pressing, and then you see whether that is leading to shortages, pressures on prices, pressures on labour markets, and when you have a credible inflation target you have the ability to do that. Whereas if you do not have one, the moment those pressures arise you start to see prices, wages and interest rates go up.

**Senator Oliver:** You have had an inflationary target for a long time, of between 1 and 3 per cent. Our unemployment rates have been 10, 11, 12, 9, and 8 per cent, and they have not gone down to anything close to that of the United States. What has been wrong?

**Mr. Thiessen:** We have not got to full capacity yet. A year ago we thought we were getting close, until we got hit by this shock coming out of Asia. That has set us back; so, until we get through that, it will be a while before we get back to full capacity, but I believe that once we get through this we will be on track again.

**Senator Oliver:** In Canada there are different regions, or provinces or areas where unemployment is different. A recent Nesbitt Burns report estimated that the natural rate in Canada averages about 7.5 per cent; there is a low of 5.5 per cent in Ontario and a high in Newfoundland of 16.5 per cent, and they average it out. The United States' employment rate is below what some believe to be the natural rate of unemployment. What is your view of full unemployment in Canada?

**Mr. Thiessen:** I do not know, senator; the world has changed so much. If you were to go back three years, most people in the United States would have said to you that the NAIRU in the U.S. is 6 per cent and if you go below 6 per cent you are in deep trouble, but they have gone below. That is the whole point of being able to probe. Having a credible anti-inflationary policy gives you the capacity to probe in a way that you simply do not have, if you do not have that credible policy.

Given the restructuring of the economy and given the changes in the world economy where markets are far more competitive than they were before, I do not think one knows. I do not think one ought to pretend to know either. One ought to take all those estimates with a very large grain of salt.

**The Chairman:** In responding to Senator Meighen earlier, you commented that the measures of productivity in Canada and the United States are different and therefore not comparable.

**Mr. Thiessen:** That is in the manufacturing sector.

**The Chairman:** Are the measures of unemployment in both countries comparable? Are we using the same statistical basis so that we are measuring the same thing?

chômage pourra baisser à un niveau que nous n'avons pas connu depuis 20 ans.

**Le sénateur Oliver:** Que faudrait-il faire pour cela?

**M. Thiessen:** Il suffit de continuer à tester les limites de la capacité. Il faut simplement faire en sorte que la demande soit toujours pressante, et on voit alors si cela entraîne des pénuries, des pressions sur les prix, des pressions sur les marchés du travail, et on peut le faire quand on a une cible crédible en matière d'inflation. Alors que si on n'en a pas, quand ces pressions commencent à se manifester, on constate que les prix, les salaires et les taux d'intérêt augmentent.

**Le sénateur Oliver:** Vous avez depuis longtemps pour cible une inflation située entre 1 et 3 p. 100. Le taux de chômage a été de 10, 11, 12, 9 et 8 p. 100 sans jamais atteindre un niveau quelconque proche de celui des États-Unis. Qu'est-ce qui n'a pas marché?

**M. Thiessen:** Nous n'avons pas encore atteint notre pleine capacité. Il y a un an, nous pensions en être proches, jusqu'à ce que nous soyons frappés par le choc venant d'Asie. Cela nous a fait reculer; donc, tant que ce problème n'est pas réglé, nous mettrons un certain temps avant de retrouver notre pleine capacité, mais je pense que quand nous aurons franchi cette étape, nous serons à nouveau sur la bonne voie.

**Le sénateur Oliver:** Au Canada, le chômage varie d'une région ou d'une province à l'autre. D'après un rapport récemment publié par Nesbitt Burns, le taux naturel est en moyenne de 7,5 p. 100 au Canada; le taux le plus faible est de 5,5 p. 100 en Ontario, le plus élevé est de 7,5 p. 100 à Terre-Neuve, et le taux indiqué est une moyenne. Le taux de chômage aux États-Unis est inférieur à ce que certains considèrent comme le taux naturel. Que pensez-vous du plein emploi au Canada?

**M. Thiessen:** Je ne sais pas, sénateur; le monde a tellement changé. Il y a trois ans, la plupart des gens aux États-Unis vous auraient dit que, dans ce pays, le TCIS est de 6 p. 100 et que, s'il descendait en dessous de ce chiffre, il y aurait de graves problèmes; or, il est descendu en dessous de ce niveau. C'est pour cela qu'il est bon de tester les possibilités. Si vous avez une politique anti-inflationniste crédible, cela vous permet de tâter le terrain, alors qu'il vous est tout simplement impossible de le faire si vous n'avez pas cette politique crédible.

Étant donné la restructuration de l'économie et les changements intervenus dans l'économie mondiale, où les marchés sont beaucoup plus concurrentiels qu'auparavant, je ne pense pas qu'on puisse le savoir. Je ne pense pas qu'on doive non plus prétendre le savoir. Il faut se montrer très prudent à l'égard de ces estimations.

**Le président:** En répondant au sénateur Meighen, vous avez dit tout à l'heure que les mesures de la productivité sont différentes au Canada et aux États-Unis et qu'elles ne sont donc pas comparables.

**M. Thiessen:** Dans le secteur manufacturier.

**Le président:** Les mesures du chômage sont-elles comparables dans les deux pays? Utilisons-nous la même base statistique et mesurons-nous donc la même chose?



**Mr. Thiessen:** They are slightly different. What constitutes looking for work is slightly different between the two countries. The estimate is approximately one percentage point.

**The Chairman:** That answers my question; they are relatively close.

**Mr. Thiessen:** By Canadian standards, they might be 5.5 per cent.

**Senator Stewart:** I am surprised at how different our meeting this year is from our meeting of last year. All of us have realized how important the things that are happening outside North America are for Canadians.

I have three questions. Two of them I like; however, I feel obliged to ask the third.

**Mr. Thiessen:** I am very nervous, senator.

**Senator Stewart:** In a sense, it will be a test of your rhetorical capacity to avoid giving a precise answer.

You said earlier that one of the causes in economic turmoil in the Asia-Pacific region related to the lack of regulation of financial institutions. You said that you were surprised by the failure of the Japanese to take action earlier to deal with their problem. You did not know about the extent of the difficulties there.

It is fair to say we have hovering over that part of the world the problem of a possible Chinese devaluation. Recognising that you have already established that there are major uncertainties, would you care to guess as to the probability that the Chinese government will be able to sustain a non-devaluation policy?

**Mr. Thiessen:** The Chinese have gained an enormous amount of prestige in that region by maintaining stability in their currency, while the Japanese have lost a significant amount of respect in the region by the weakness of their currency, at least until recently. Many of the Asian countries felt that they were put at a huge disadvantage because of the weakness and volatility of the Japanese yen, whereas they saw China as a bastion of stability.

To return to a theme I alluded to previously, China's is not a very transparent economy. It is not easy to make judgments about China. We do not know that much about them. What I can tell you is that the Chinese officials, including the central bank governor and deputy governor, whom I met recently, are adamant that they will maintain the value of the Chinese currency.

It is certainly true that as the Japanese currency recovers somewhat, and the upward pressure on the U.S. dollar is diminished, much of the heat is off. I suspect the Chinese are feeling rather more comfortable about maintaining the value of their currency.

**Senator Stewart:** If I had anticipated the very useful discussion we have had here this morning, I would have brought more ammunition. You spoke earlier about the recent action of the G-7, and yet, in an article in *The Economist* magazine, I read a piece

**M. Thiessen:** Ces mesures sont légèrement différentes. Ce qu'on considère comme la recherche d'un travail est légèrement différent dans les deux pays. La différence est d'environ 1 p. 100.

**Le président:** Cela répond à ma question; ces mesures sont relativement proches.

**M. Thiessen:** Selon les critères canadiens, le taux de chômage aux États-Unis se situe peut-être à 5,5 p. 100.

**Le sénateur Stewart:** Je suis surpris de la différence entre notre réunion de cette année et celle de l'année dernière. Nous nous sommes tous rendus compte de l'importance que les choses qui se produisent en dehors de l'Amérique du Nord ont pour les Canadiens.

J'ai trois questions. Deux d'entre elles me plaisent, mais je me sens obligé de poser la troisième.

**M. Thiessen:** Vous m'inquiétez beaucoup, sénateur.

**Le sénateur Stewart:** Dans un sens, ce sera un test de votre capacité rhétorique à éviter de donner une réponse précise.

Vous avez dit tout à l'heure qu'une des causes des perturbations économiques dans la région Asie-Pacifique était le manque de réglementation des institutions financières. Vous avez dit que vous étiez surpris que les Japonais n'aient pas pris plus rapidement des mesures pour régler leurs problèmes. Vous n'étiez pas au courant de l'étendue des difficultés que connaissait ce pays.

On peut dire que le problème d'une éventuelle dévaluation chinoise plane sur cette partie du monde. Étant donné que vous avez déjà déclaré qu'il y a d'importantes incertitudes, seriez-vous prêt à évaluer la possibilité que le gouvernement chinois puisse éviter une dévaluation?

**M. Thiessen:** Les Chinois se sont acquis un énorme prestige dans la région en préservant la stabilité de leur monnaie, alors que les Japonais y sont beaucoup moins respectés qu'avant à cause de la faiblesse de leur monnaie, tout au moins jusqu'à une date récente. La plupart des pays asiatiques ont eu l'impression que la faiblesse et l'instabilité du yen japonais les défavorisaient immensément alors qu'ils voyaient dans la Chine un bastion de stabilité.

Pour revenir à un thème auquel j'ai fait allusion tout à l'heure, l'économie de la Chine n'est pas très transparente. Il n'est pas facile de se prononcer sur ce pays. Nous ne le connaissons pas assez bien. Ce que je peux vous dire est que les autorités chinoises, y compris le gouverneur et le sous-gouverneur de la Banque centrale, que j'ai rencontrés récemment, disent avec insistance qu'ils maintiendront la valeur de la monnaie chinoise.

Il est certainement vrai que, la monnaie japonaise se redressant un peu et les pressions à la hausse sur le dollar américain diminuant, le calme revient en grande partie. Je suppose que les Chinois se sentent plus à l'aise pour maintenir la valeur de leur monnaie.

**Le sénateur Stewart:** Si j'avais prévu la discussion très utile que nous avons eue ici ce matin, j'aurais apporté plus de munitions. Vous avez parlé tout à l'heure de ce que le G-7 a fait récemment et qu'un article récemment paru dans le magazine

scoffing at what the G-7 had done. Do you wish to persist in your original view?

**Mr. Thiessen:** Absolutely, senator. I have a significant amount of time for *The Economist* magazine, but on that occasion I believe they got it wrong.

I will admit to you that the G-7 communiqué was too long and, therefore, somewhat rambling. When seven countries try to agree on a text, you must add extra lines to satisfy the various individual concerns. Therefore, the text can be somewhat long.

However, if you persist through the communiqué, there is a significant amount of information there. There is a commitment there from the G-7 countries to proceed with this process.

*The Economist* has it wrong.

**Senator Stewart:** We know that the Canadian purchasing power parity is somewhere in the low 80s, compared with the U.S. dollar. Yet we have an exchange rate that is around 65 cents. We understand that these are two quite different measures.

I am interested in the exchange rate. In your initial remarks, at page 3, you referred to the capital flight of the U.S. dollar. I would suspect that much of that had little to do with fundamentals. The flight was to buy U.S. dollars and get out of these minor currencies.

You mentioned the help that the low dollar may have given to natural resource exports, albeit that there are problems there, pushing the price down. What about non-resource exports from Canada to the United States? How have they been affected? Is it correct to say that they, too, have been affected by the comparatively low value of the Canadian dollar, and, if so, roughly to what extent?

**Mr. Thiessen:** Senator, it is very interesting to see how rapid the growth of our non-auto manufactured exports has been over the course of the last year. It has been the most rapidly growing component of our exports, which is exactly what you would expect to see in a flexible and responsive economy. You have a low currency because of the difficulty in the commodities sector. I said, "non-auto," because the Auto Pact affects auto imports and exports and one can be misled by that. Those have been strong as well.

If you take the non-auto manufacturers, they have been doing well. I cannot remember the precise rate of increase; however, it has been the highest component. We should take a significant amount of comfort from that. I like to mention that to remind people that we are more than just a commodity exporting country.

**Senator Stewart:** That is good. Let us go to the other side of the coin. Let me simplify this. I live in Nova Scotia and I see a great deal of German money coming in to buy prime real estate, ocean frontage, and so on. When I hear about the prices being asked and received, I assume that the low value of the Canadian dollar is an important cause. Do you have any estimate of the effect of the low dollar on the purchase of Canadian assets — not

*The Economist* tournait pourtant en dérision. Souhaitez-vous vous en tenir à votre point de vue initial?

**M. Thiessen:** Absolument, sénateur. J'ai beaucoup de respect pour ce magazine, mais je crois qu'il s'est trompé cette fois-ci.

Je vous concéderai que le communiqué du G-7 était trop long et, donc, un peu verbeux. Quand sept pays essaient de s'entendre sur un texte, il faut ajouter des lignes supplémentaires pour refléter les diverses préoccupations individuelles. Le texte peut donc être un peu long.

Toutefois, si vous lisez attentivement le communiqué, vous verrez qu'il contient beaucoup d'informations. Les pays du G-7 s'engagent à mettre en oeuvre cette procédure.

*The Economist* se trompe.

**Le sénateur Stewart:** Nous savons que la parité de pouvoir d'achat canadienne ne dépasse guère 80 p. 100 par rapport au dollar américain. Or, le taux de change est d'environ 65 cents. Nous comprenons que ce sont des mesures tout à fait différentes.

Je m'intéresse au taux de change. À la page 3 de votre déclaration liminaire, vous parlez de la ruée des capitaux vers les avoirs en dollars américains. Je pense que cela tenait pour beaucoup aux bases de l'économie. C'était une ruée pour acheter des dollars américains et se débarrasser des monnaies mineures.

Vous avez mentionné que la faiblesse du dollar a peut-être aidé les exportations de ressources naturelles, même s'il y a là des problèmes, en abaissant leurs prix. Qu'en est-il des autres formes d'exportation du Canada vers les États-Unis? Quel effet cela a-t-il eu sur elles? Est-il juste de dire que la valeur relativement faible du dollar canadien les a également influencées, et, si tel est le cas, approximativement dans quelle mesure?

**M. Thiessen:** Sénateur, il est très intéressant de voir la rapidité de la croissance de nos exportations de produits manufacturés non automobiles au cours de l'année écoulée. C'est dans ce domaine que nos exportations ont eu la croissance la plus rapide, ce qui est exactement ce à quoi on peut s'attendre quand l'économie est souple et a du répondant. La faiblesse de la monnaie est due aux difficultés dans le secteur des produits de base. J'ai parlé du secteur «non automobile», parce que le Pacte automobile a des incidences sur les importations et les exportations des produits automobiles, ce qui peut donner lieu à des conclusions erronées. Les exportations automobiles ont également été très actives.

Les fabricants des autres secteurs ont eu de bons résultats. Je ne me rappelle pas le taux d'augmentation exact, mais c'est dans ce secteur que l'augmentation a été la plus forte, ce qui devrait beaucoup nous rassurer. Je mentionne volontiers cela pour rappeler aux gens que nous ne sommes pas simplement un pays exportateur de produits de base.

**Le sénateur Stewart:** C'est bien. Passons maintenant au revers de la médaille. Permettez-moi de simplifier les choses. Je vis en Nouvelle-Écosse et je vois un gros afflux de capitaux allemands pour acheter de belles propriétés, en bordure de l'océan, et cetera. Quand j'entends les prix que les vendeurs demandent et reçoivent, je suppose que la faible valeur du dollar canadien y est pour beaucoup. Avez-vous une estimation quelconque de l'influence de



just good beach front, but Canadian companies and financial institutions?

**Mr. Thiessen:** No. That is a difficult statistic to obtain. We can get measures of capital inflow but isolating how, exactly, those capital inflows are used is difficult. In the end, you get a series of anecdotes of the sort that you just mentioned. There are lots of those anecdotes around, but not more than that.

**Senator Stewart:** I am concerned that while we have what we hope is a temporary low value of the Canadian dollar, in the meantime, all sorts of things may be bought up by people from other countries. I do not want to be mean or selfish about this, but they will be the ones who will enjoy the advantage of the improvement in the Canadian dollar, when it comes. That is my concern.

**Mr. Thiessen:** I agree with that, although it is not impossible for Canadians, if they wish to take the same point of view, to borrow in U.S. dollars and invest in Canada.

**Senator Grafstein:** That is a great response: Buy Canadian!

**Senator Stewart:** At page 2 of your paper you say, "With sustained U.S. demand...". That is a cautious qualification. You do not say, "In view of the prospect of U.S. sustained demand," but "With sustained U.S. demand...".

That reminded me of a piece that I read in another issue of *The Economist*, which I do happen to have with me. I think you will all find this quite interesting. At page 80 it reports the sharp fall of savings in the United States since 1993, "with households squirreling away 5 per cent of their income." It goes on to explain that "people have been making such great gains in the stock market that they felt wealthy and were prepared to spend more money." It states:

Corporate America has also been on a borrowing binge. JP Morgan calculates that the total private sector saving rate has fallen to its lowest level ever. In the second quarter of this year, investment and consumption by the private sector exceeded income by more than 4 per cent of GDP. In previous economic cycles during the past 40 years, the gap has never been greater than 1.4 per cent of the GDP.

Then it concludes with this terse paragraph:

This clearly cannot go on — another reason for worrying that, sooner or later, the boom is likely to end in a bust.

In other words, they adduce this fall in the savings rate as an argument for an eventual bust. Of course, you are not taking that into consideration when you write "With sustained U.S. demand...".

Is this disgrace in savings in the United States something that we should worry about? How far should we take that into

la faiblesse du dollar sur l'achat d'actifs canadiens — pas seulement des terrains les pieds dans l'eau, mais des entreprises et des institutions financières canadiennes?

**M. Thiessen:** Non. C'est une statistique difficile à obtenir. Nous pouvons mesurer les influx de capitaux, mais il est difficile de déterminer exactement comment ils sont utilisés. En fin de compte, on a une série de faits anecdotiques du genre de ce que vous venez de mentionner. On en cite beaucoup, mais c'est tout.

**Le sénateur Stewart:** Même si nous espérons que la faible valeur du dollar canadien est temporaire, je trouve préoccupant que, dans l'intervalle, toutes sortes de choses soient achetées par des gens d'autres pays. Je ne veux pas avoir l'air mesquin ou égoïste, mais ce sont eux qui profiteront de l'avantage qui découlera du redressement du dollar canadien, le moment venu. Voilà ce qui me préoccupe.

**M. Thiessen:** Je suis d'accord, mais il n'est pas impossible pour les Canadiens, s'ils veulent adopter le même point de vue, d'emprunter en dollars américains et d'investir au Canada.

**Le sénateur Grafstein:** C'est une réponse magnifique: achetez canadien!

**Le sénateur Stewart:** À la page 2 de votre mémoire, vous dites: «... compte tenu de la vigueur continue de la demande américaine...». C'est une réserve prudente. Vous ne dites pas «Étant donné qu'on prévoit que la demande américaine restera vigoureuse», mais bien «compte tenu de la vigueur continue de la demande américaine».

Cela me rappelle un article que j'ai lu dans un autre numéro de *The Economist*, qu'il se trouve que j'ai avec moi. Je pense que cela va tous vous intéresser beaucoup. On peut lire, page 80, que l'épargne a fortement baissé aux États-Unis depuis 1993, «les ménages mettant de côté 5 p. 100 de leur revenu». L'article précise que «les gens ont tellement gagné d'argent en bourse qu'ils se sentaient riches et étaient prêts à dépenser plus d'argent», et ajoute:

Les entreprises américaines empruntent également à tous vents. D'après les calculs de JP Morgan, le taux d'épargne total du secteur privé est tombé au niveau le plus faible jamais atteint. Au cours du deuxième trimestre de cette année, les investissements et la consommation du secteur privé ont dépassé ces revenus de plus de 4 p. 100 du PIB. Durant les cycles économiques antérieurs au cours des 40 dernières années, cet écart n'a jamais dépassé 1,4 p. 100 du PIB.

L'article conclut enfin sèchement:

Cette situation ne peut manifestement pas durer — c'est une autre raison de craindre que, tôt ou tard, la prospérité ne débouche sur la récession.

En d'autres termes, cette chute du taux d'épargne est présentée comme la cause possible d'une dépression. Bien entendu, vous ne prenez pas cela en considération quand vous écrivez: «compte tenu de la vigueur continue de la demande américaine...».

Devrions-nous nous inquiéter de cette baisse de l'épargne aux États-Unis? Jusqu'à quel point devrions-nous prendre cela en

consideration when evaluating your optimistic paragraph, which begins with the words "With sustained U.S. demand"?

**Mr. Thiessen:** It is interesting that, if you look at most forecasts of the United States, none of them is predicting a bust. Morgan Stanley is the only one of the big financial-institution forecasters that is forecasting a recession. That is because no one else sees this in quite such apocalyptic terms as *The Economist* has recently.

There is no doubt that the savings rate in the U.S. is very low. Why is that? There are two reasons. First, there is the stock market boom. The stock market was reflecting a number of things: improved earnings, better productivity in the U.S. economy, lower interest rates than we had seen before, and a sense of somewhat less risk. All of those things lead to increased stock prices. That leads to increased wealth on the part of the holders of stocks, and that encourages them to spend more for a brief period of time and save less.

You can argue that that process went too far, but even if you believe it went too far and you think that the U.S. stock market may be a bit overvalued, the building-in to that stock market of these basic improvements in the U.S. will not go away. You then have a kind of once-and-for-all windfall to the wealth of Americans, which they have spent. They will not be able to spend at the same rapid pace in the future. That is certainly true, and so the U.S. economy will slow down. Indeed, it must slow down, because it cannot continue at the pace it has been growing. Its capacity to produce does not grow that fast. Most of us see a kind of slowing down and do not see why this must be in the form of a bust.

For a while in August and September, when it looked like financial markets might seize up, there was a risk. That is why, as I said earlier, the Fed reduced interest rates on three occasions. You get a sense now that most of that fear is ameliorating at least, and, therefore, while we cannot say that it has gone away, the risk of that credit crunch seems to have dissipated. So I certainly do not think you should move quickly to say, "Low savings rate; ergo, economic bust." It does not follow.

**Senator Kenny:** I have been sent here with instructions from my mother, again. She is at that stage in life where she finds winters cold. She lives on a fixed income and she is very concerned about the loonie. What advice do you have for that generation of Canadians? Should they take comfort in the lack of inflation they have been experiencing? How should they react to the value of the dollar?

**Mr. Thiessen:** I can certainly understand why a lot of people are distressed by the value of the dollar; I am not happy about it, either. I would much rather that we had a stronger economy than we do and a stronger currency. I would much rather that we had not been hit by a 15 per cent decline in commodity prices, which makes us a nation that is poorer than we otherwise would have been. I would rather none of that had happened and that we were

considération quand nous évaluons votre paragraphe optimiste dans lequel vous dites «compte tenu de la vigueur continue de la demande américaine...»?

**M. Thiessen:** Il est intéressant que, parmi la plupart des prévisions concernant les États-Unis, aucune d'entre elles n'annonce une récession. Morgan Stanley est la seule société de prévisions spécialisée dans les grosses institutions financières à annoncer une récession. C'est parce que personne d'autre ne voit cela de façon aussi apocalyptique que *The Economist* l'a fait récemment.

Il ne fait aucun doute que le taux d'épargne est très faible aux États-Unis. Pourquoi en est-il ainsi? Il y a deux raisons. Premièrement, il y a la grande activité boursière qui reflète diverses choses: l'amélioration des revenus, la meilleure productivité de l'économie américaine, les taux d'intérêt plus faibles qu'auparavant et l'impression que les risques sont plus faibles. Toutes ces choses ont entraîné une hausse des cours des actions, ce qui enrichit leurs détenteurs et les encourage à dépenser plus d'argent pendant une brève période et à économiser moins.

On peut dire que cela est allé trop loin, mais même si on le croit et qu'on pense que le marché boursier américain est peut-être un peu surévalué, ces améliorations fondamentales qui se sont produites aux États-Unis ne vont pas cesser d'influencer le marché boursier. On a alors une sorte de gain fortuit définitif s'ajoutant à la richesse des Américains, qui l'ont dépensé. Ils ne pourront pas dépenser à un rythme aussi rapide à l'avenir. C'est certainement vrai, et l'économie américaine va donc ralentir. En fait, elle doit ralentir, parce qu'elle ne peut pas continuer de croître à ce rythme. Sa capacité de production ne croît pas aussi vite. Nous prévoyons, pour la plupart, une sorte de ralentissement, mais nous ne voyons pas pourquoi il devrait prendre la forme d'une récession.

À un moment donné, en août et septembre, quand on avait l'impression que les marchés financiers allaient se bloquer, il y avait un risque. Voilà pourquoi, comme je l'ai déjà dit, la Banque fédérale de réserve a réduit les taux d'intérêt à trois reprises. On a maintenant l'impression que cette crainte est, pour le moins, en train de s'atténuer et que donc, même si nous ne pouvons pas dire qu'il a disparu, le risque d'une crise d'un étranglement du crédit semble s'être dissipé. Je ne crois donc pas qu'on doive en conclure précipitamment: «un faible taux d'épargne, donc une récession économique.» Cet enchaînement est faux.

**Le sénateur Kenny:** J'ai à nouveau reçu des instructions de ma mère avant de venir ici. Elle en est à cette étape de la vie où elle trouve que l'hiver est froid. Elle a un revenu fixe et elle s'inquiète beaucoup au sujet du dollar. Quels conseils pouvez-vous donner aux Canadiens de cette génération? Devraient-ils être rassurés par l'absence d'inflation qu'ils ont connue? Comment devraient-ils réagir face à la valeur du dollar?

**M. Thiessen:** Je peux certainement comprendre pourquoi beaucoup de gens sont déprimés par la valeur du dollar; cela ne me réjouit pas non plus. J'aimerais beaucoup mieux que notre économie soit plus solide qu'elle ne l'est et que notre monnaie soit plus forte. J'aimerais beaucoup mieux que nous n'ayons pas subi une baisse de 15 p. 100 des prix des produits de base, ce qui rend notre pays plus pauvre qu'il ne l'aurait été sans cela.



not faced with these kinds of problems. But we are. I am afraid that we must accept them. By and large, we are getting through this not badly.

As I said earlier, there has been an exaggeration with respect to how important commodity prices and commodity exports are to Canada. To that extent, there has been more downward pressure on our currency than there should have been. I would hope that we would see some reversal of that. However, I cannot make a hard prediction about these things. In fact, I must not, because that can imply to people monetary policy moves that we might or might not make, and I must never do that.

There are enough reasons to believe that our currency will be stronger in the future than it is now. How encouraging that is for people who were worrying about this winter, I am not sure. However, it means that there is not much reason to expect that we will have such a profoundly undervalued currency, as we do now, for a long period of time.

**Senator Kenny:** In discussing the value of the dollar, you did not mention whether we are currently experiencing a political discount. Are we?

**Mr. Thiessen:** I cannot tell. There is no doubt that financial markets dislike political uncertainty, but I cannot tell how important a factor it is. There are discussions about the effect of the election in Quebec, but I cannot tell you what kind of an impact that has.

**Senator Kenny:** You have talked about having a fundamental policy focus of 1 per cent to 3 per cent inflation. One gets the feeling that the other shoe has to drop. If we are to have a robust economy, what sort of fiscal policy do we need to complement this? If a government had a surplus of \$5 billion to \$10 billion and options of a tax reduction, more spending, or paying down the deficit, what sort of fiscal policy would go well with the monetary policy that you have described to us?

**Mr. Thiessen:** Senator, you will not be surprised to hear that you are getting into territory that makes me feel very uncomfortable. I do talk to the Minister of Finance on a regular basis, and I do give him advice on a number of things. I believe that if I am to give him that advice, I must give it in private rather than in public.

A number of the choices you mention are of a political nature — with a small “p” — and are choices that governments and parliamentarians must make. As a central banker, I hesitate to give you advice on those things.

I believe strongly that we should continue to have a declining public-debt-to-gross-domestic-product ratio. Exactly how rapidly that declines is the choice of governments and Parliament, but I do believe that a continued decline would reduce our vulnerability to nasty surprises.

J'aimerais mieux que rien de tel ne se soit produit et que nous ne soyons pas confrontés à ce genre de problèmes. Mais c'est le cas. Je crains que nous ne soyons forcés de les accepter. Dans l'ensemble, nous ne nous en sortons pas trop mal.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, on a exagéré l'importance des prix des produits de base et de leur exportation pour le Canada. Dans cette mesure, les pressions à la baisse exercées sur notre monnaie ont été plus fortes qu'elles n'auraient dû l'être. J'espère que cette tendance va s'inverser. Toutefois, je ne peux rien prédire avec certitude à ce sujet. En fait, je ne dois pas le faire, parce que les gens pourraient croire que nous allons ou non prendre certaines décisions en matière de politique monétaire, et je ne dois jamais faire cela.

Il y a suffisamment de raisons de croire que notre monnaie sera plus forte à l'avenir qu'elle ne l'est maintenant. Je ne sais pas quel encouragement cela représente pour les gens qui s'inquiétaient à propos de cet hiver. Cela veut toutefois dire qu'il n'y a pas grande raison de s'attendre à ce que notre monnaie reste longtemps encore aussi fortement sous-évaluée qu'elle l'est actuellement.

**Le sénateur Kenny:** En parlant de la valeur du dollar, vous n'avez pas mentionné si sa baisse actuelle est due à des facteurs politiques? Est-ce le cas?

**M. Thiessen:** Je ne peux pas vous le dire. Il ne fait aucun doute que les marchés financiers n'aiment pas l'incertitude politique, mais je ne peux pas vous dire quelle est l'importance de ce facteur. On parle de l'effet des élections au Québec, mais je ne peux pas vous dire quelles en sont les répercussions.

**Le sénateur Kenny:** Vous avez parlé du fait que l'objectif fondamental de votre politique est une inflation comprise entre 1 et 3 p. 100. On a l'impression qu'il doit se passer quelque chose d'autre. De quelle sorte de politique budgétaire avons-nous besoin pour y parvenir si nous voulons avoir une économie robuste? Si le gouvernement avait un excédent de 5 ou 10 milliards de dollars et devait choisir entre une réduction d'impôt, une augmentation de ses dépenses ou le remboursement du déficit, quelle sorte de politique budgétaire irait bien de pair avec la politique monétaire que vous nous avez expliquée?

**M. Thiessen:** Sénateur, vous ne serez pas surpris d'entendre que vous abordez un domaine qui me met fort mal à l'aise. Je parle régulièrement au ministre des Finances, et je lui donne des conseils sur un certain nombre de choses. Je crois que si je dois lui donner ces conseils, je dois le faire en privé plutôt qu'en public.

Plusieurs des choix que vous mentionnez sont de nature politique — avec un «p» minuscule — et doivent être faits par les gouvernements et les parlementaires. En tant que responsable d'une banque centrale, j'hésite à vous donner mon avis sur ces choses-là.

Je suis convaincu que nous devrions continuer d'avoir un ratio de la dette publique au produit intérieur brut en baisse. C'est aux gouvernements et au Parlement qu'il appartient de déterminer la vitesse de cette baisse, mais je crois que, si elle se maintenait, nous risquerions moins d'avoir de mauvaises surprises.

**Senator Grafstein:** My first question is about the historic spread between Canadian interest rates and American interest rates, having in mind the differing rates of inflation. In the past, you moved to reduce the spread between the rates, and we then had a differential for a very short period of time, which some say was quite beneficial.

That situation has been reversed again. Canadian short-term and long-term rates, which were lower than those in the U.S., are now higher. We all talk about preserving the dollar, but how much room do we have to lower interest rates, without impacting inflation, to get closer to U.S. rates? If we went against the general trend in that way, would it trigger greater productivity and growth?

It is the reverse of what has been asked here. Rather than preserving the dollar, how far can we go down to try to trigger higher employment and fuller capacity, getting the machinery running a little faster and a little hotter?

**Mr. Thiessen:** I will first remind you that the difference between the very short-term rate that we control and the very short-term rate that the Federal Reserve controls is one-quarter of 1 per cent. It is not very large.

Canadian medium-term and long-term rates have moved from below American rates to above, partly because of the flight to quality in the U.S. A lot of people around the world have decided that they would rather be in the reserve currency in the strongest economy and the deepest financial markets right now.

There is a sense that that is one of the reasons some of the longer-term U.S. rates are as low as they have been. We, on the other side, as a so-called commodity currency, perceived as such, have not been a recipient of those flows, and that immediately makes the difference there.

Another thing that has happened is that the American inflation rate has come down to a remarkably low level. Looking at the underlying trend, there is still about a 1 percentage point difference. However, many people do not look at that as carefully as they should. If you do not look at the underlying trends but rather just at the headline rate of the CPI, there is almost no difference right now.

The inflation differentials that we thought in the past were keeping our interest rates low and tending to give an upside trend to our dollar are no longer as well perceived in the market. The Americans have done very well on inflation, as have we, but they have been getting theirs down whereas our inflation rate is already down.

Monetary policy has its effect over a lag of a year or two. When we make monetary policy now, we must look toward the end of 1999 and into the year 2000 and ask what we should do now to ensure that things go reasonably well in that period of time. That

**Le sénateur Grafstein:** Ma première question concerne l'écart traditionnel entre les taux d'intérêt au Canada et aux États-Unis, compte tenu de la différence entre les taux d'inflation. Par le passé, vous avez pris des mesures pour réduire cet écart entre les taux, et, pendant une période très brève, son niveau nous était très favorable d'après certains.

La situation s'est à nouveau inversée. Les taux à court terme et à long terme au Canada, qui étaient plus bas qu'aux États-Unis, sont maintenant plus élevés. Nous parlons tous de la protection du dollar, mais quelle marge de manoeuvre avons-nous pour faire baisser les taux d'intérêt et les rapprocher de ceux des États-Unis sans que cela ait des conséquences sur l'inflation? Si nous agissons ainsi à l'encontre de la tendance générale, cela renforcerait-il la productivité et la croissance?

C'est l'inverse de ce qui a été demandé. Au lieu de protéger le dollar, jusqu'à quel point peut-il y avoir une baisse pour essayer de créer plus d'emplois et d'améliorer notre capacité de production en faisant tourner la machine un peu plus vite et un peu plus fort?

**M. Thiessen:** Je vous rappellerai d'abord que la différence entre le taux à très court terme que nous contrôlons et celui que la Réserve fédérale contrôle est d'un quart de 1 p. 100. Elle n'est pas très grande.

Au Canada, les taux à moyen terme et à long terme, qui étaient inférieurs aux taux américains, sont maintenant supérieurs en particulier à cause de la ruée vers des investissements de qualité aux États-Unis. Dans le monde entier, beaucoup de gens ont décidé d'investir plutôt à l'heure actuelle dans la monnaie de réserve de l'économie la plus forte et dans les marchés financiers les plus solides.

Il semble que ce soit une des raisons qui expliquent le bas niveau de certains des taux à plus long terme aux États-Unis. Pour notre part, notre monnaie étant considérée comme dépendante des produits de base, nous n'avons pas bénéficié de ces afflux d'argent, ce qui fait immédiatement la différence.

Une autre chose qui s'est produite est que le taux d'inflation américain a diminué pour atteindre un niveau remarquablement bas. Pour ce qui est de la tendance profonde, il y a encore une différence de 1 p. 100. Beaucoup de gens n'examinent cependant pas cela aussi attentivement qu'ils le devraient. Si on n'examine pas les tendances profondes mais simplement le taux de référence de l'IPC, il n'y a pratiquement aucune différence à l'heure actuelle.

Les écarts en matière d'inflation qui, pensions-nous, maintenaient autrefois nos taux d'intérêt à un bas niveau et tendaient à favoriser une hausse de notre dollar ne sont plus aussi bien perçus sur le marché. Les Américains ont obtenu d'excellents résultats dans leur lutte contre l'inflation, tout comme nous, mais ils ont fait baisser la leur alors que notre taux d'inflation est déjà bas.

Les effets de la politique monétaire mettent un an ou deux avant de se faire sentir. Quand nous élaborons une politique monétaire maintenant, nous devons penser à la fin 1999 ou au début de l'an 2000 et nous demander quoi faire maintenant pour



is very difficult right now because there is such a huge amount of uncertainty out there.

We cannot counter completely the current effect of the commodity price shock on Canada, because whatever we do now has its effects too far in the future. Therefore, to some extent, we have to accept where we are right now.

In the report that we published, there is a chart on monetary conditions, which is the combined effect of short-term interest rates and the exchange rate on the economy. It is at record easy levels. It is more stimulative than it has ever been in the post-war period. We believe that that is likely to provide a substantial amount of support to this economy in the period ahead.

**Senator Grafstein:** Obviously, our inflation rate is lower than it is in the United States. That message has not got through to the international marketplaces. We have done something in the last decade or more to shift our value-added from commodities to manufacturing. It has moved from about 35 per cent to 47 per cent. Yet, those things that we were told a decade ago were good have not helped us in this international market turbulence. There may be other reasons for that.

**Mr. Thiessen:** They may not have helped us as much as we would have liked. I know these counter-factual judgments are difficult, but we have weathered this storm immensely better than we did the Mexican currency crisis of 1994-95.

**Senator Grafstein:** I will not quibble with that, Governor. The sense is that we are trying to do the right things and we are moving on all fronts; yet, if everything is so good, why are we feeling so bad?

I want to turn to the issue of foreign confidence in Canada in the short term. There has been a flight to U.S. dollars and, as a result, we are suffering. We can ask ourselves whether foreign investors have a failure of confidence in Canada and whether that failure of confidence is matched by Canadian investors in Canada. However, I will leave that topic until December 1, when we can perhaps come back to look at it again.

I would be interested in your comments on what the impact of the euro will be on the Canadian dollar. The euro will be instituted in a month and a half. Some of us who have been in Europe on Senate business have been told that the advent of the euro as another reserve currency has as its economic goal a devaluation against the American currency. We have been told that by some sources, including a former governor of one of the largest central banks in Europe.

In a way, that made us concerned because, if in fact there is that impact, what further impact would that have on the Canadian dollar and our situation vis-à-vis our exports? In other words, if there is a devaluation, in effect, in the European currency through the euro, what negative effect would that have on us?

faire en sorte que les choses se passent raisonnablement bien pendant cette période. C'est très difficile en ce moment parce que l'incertitude est si grande.

Nous ne pouvons pas contrecarrer complètement l'effet actuel du choc causé par les prix des produits de base sur le Canada, parce que tout ce que nous faisons maintenant a des effets dans un avenir trop lointain. Donc, dans une certaine mesure, nous devons accepter la situation actuelle.

Dans le rapport que nous avons publié, il y a un tableau sur les conditions monétaires, qui montre l'effet combiné des taux d'intérêt à court terme et du taux de change sur l'économie. Les niveaux sont plus favorables, plus stimulants qu'ils ne l'ont jamais été dans l'après-guerre. A notre avis, cela devrait soutenir fermement l'économie dans la période qui vient.

**Le sénateur Grafstein:** De toute évidence, notre taux d'inflation est plus faible qu'aux États-Unis. Ce message n'a pas été reçu par les marchés internationaux. Depuis une dizaine d'années ou plus, nous avons pris des mesures pour transférer nos activités à valeur ajoutée des produits de base au secteur manufacturier, dont la part est passée d'environ 35 p. 100 à 47 p. 100. Or, les choses qu'on nous disait être bonnes il y a 10 ans ne nous ont pas aidés dans cette turbulence du marché international. Il y a peut-être d'autres raisons à cela.

**M. Thiessen:** Elles ne nous ont peut-être pas aidés autant que nous l'aurions souhaité. Je sais qu'il est difficile de porter des jugements qui vont à l'encontre de ce qu'on constate, mais nous avons surmonté cette tempête immensément mieux que la crise de la monnaie mexicaine de 1994-1995.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne contesterai pas cela, gouverneur. Nous avons l'impression d'essayer de faire ce qu'il faut et de progresser sur tous les fronts; or, si tout va si bien, pourquoi nous sentons-nous si mal?

Je veux passer à la question de la confiance des étrangers envers le Canada à court terme. Il y a eu une ruée vers les dollars américains, et nous en souffrons. Nous pouvons nous demander si les investisseurs étrangers manquent de confiance envers le Canada et si les investisseurs canadiens en font autant. Je laisserai toutefois ce sujet de côté jusqu'au 1er décembre pour peut-être l'examiner à nouveau à ce moment-là.

J'aimerais entendre vos commentaires au sujet des répercussions que l'euro aura sur le dollar canadien. Il sera institué dans un mois et demi. Certains d'entre nous, qui sont allés en Europe pour des activités concernant le Sénat, ont entendu dire que le but économique de la création de l'euro comme monnaie de réserve supplémentaire est une dévaluation par rapport à la monnaie américaine. Nous avons entendu cela de diverses sources, dont l'ancien gouverneur d'une des principales banques centrales européennes.

D'une certaine façon, cela nous a inquiétés parce que, si cet effet se concrétise, quels autres effets cela aura-t-il sur le dollar canadien et notre situation pour ce qui est de nos exportations? En d'autres termes, s'il y a une dévaluation de fait de la monnaie européenne par l'entremise de l'euro, quels effets négatifs cela pourrait-il avoir sur nous?

I am not sure that that is right or wrong. However, we know that next month there will be a movement of dollars to the euro as a reserve currency. The question is: What will be the impact on the Canadian dollar and our fiscal well-being as it applies essentially to our export situation?

**Mr. Thiessen:** Initially, senator, you will not see very much. Not very many people will use the euro as a reserve currency right off the bat.

A reserve currency has to provide you with a number of things. One of them is very deep and liquid markets of the kind we have in New York; if we wish to intervene in the exchange market, we go into New York and we sell U.S. treasury bills that the government holds in its reserves, and we do not move that rate by a basis point, those markets are so big. If you wished to do that in Europe right now, you would be hard pressed.

Most reserve holders hold their reserves in the most secure form, namely, government debt. First, you have to get a whole stock of government debt from France, Germany, the Netherlands, et cetera, all denominated in euros. You have to get a full and deep market going there. Capital markets in Europe are much smaller and less important than they are in the U.S. I think they have a long way to go before those markets will be really deep. You do not just want a deep market for government securities; you want corporate securities as well.

If we go in and sell government obligations in Europe that some of those current holders are happy to move out into corporate holdings, and you do not have these sharp movements in interest rates, then I think they have a long way to go. I do not doubt that they will get there, but it will not be tomorrow.

On the issue of a euro devaluation, I must say that I have never heard that. That comes as a huge surprise to me. I would suggest to you that most Germans will be very distressed if there is a weak euro, because, having lived with a strong and solid Deutschmark, if they are replacing Deutschmarks with weak euros, there will be a lot of difficulty. I would be surprised if that were to happen.

**Senator Grafstein:** I will give the governor the response that we heard from some of our colleagues in Europe to precisely that question, because it was of great surprise to us. We were told that this was at least a methodology that allowed the Germans, essentially, to devalue their currency, without having the direct impact of having to devalue the Deutschmark. Maybe that is too sophisticated by far, but that is certainly part of the conventional thinking that we came across as a Senate committee to stimulate, in effect, their exports.

I leave that on the table as an interesting question. We will see who is right or wrong when we address this question again when next we meet with you, sir.

Je ne sais pas exactement si c'est juste ou faux. Toutefois, nous savons que, le mois prochain, l'euro, en sa qualité de monnaie de réserve, attirera des dollars. Ma question est la suivante: quelles répercussions cela aura-t-il sur le dollar canadien et sur notre bien-être financier essentiellement en ce qui concerne la situation de nos exportations?

**M. Thiessen:** On ne constatera pas grand chose initialement, sénateur. Il n'y aura pas beaucoup de gens qui utiliseront l'euro comme monnaie de réserve immédiatement.

Une monnaie de réserve doit vous fournir plusieurs choses, notamment des marchés très solides et très actifs comme celui de New York; si nous voulons intervenir sur le marché des changes, nous allons à New York et nous vendons des bons du Trésor des États-Unis que le gouvernement détient dans ses réserves, et le taux ne change pas même d'un point de base, parce que ces marchés sont si gros. Si vous souhaitiez faire cela en Europe maintenant, cela vous serait bien difficile.

La plupart des détenteurs de réserves les gardent sous la forme la plus sûre, c'est-à-dire des obligations publiques. Premièrement, il faut que vous ayez tout un stock d'obligations publiques de la France, de l'Allemagne, des Pays-Bas, et cetera, toutes libellées en euro. Il faut pour cela que le marché soit bien implanté et diversifié. Les marchés de capitaux européens sont beaucoup plus petits et moins importants qu'aux États-Unis. Je pense que leur diversification prendra encore longtemps. Il ne faut pas simplement avoir un marché diversifié pour les titres publics, mais également pour les titres du secteur privé.

Si nous allons vendre en Europe des obligations publiques que certains de leurs détenteurs actuels sont contents de transférer au secteur privé et s'il n'y a pas de changements brutaux des taux d'intérêt, je pense que ces marchés ont encore beaucoup de chemin à faire. Ils y parviendront sans aucun doute, mais pas dès demain.

Pour ce qui est de la dévaluation de l'euro, je dois dire que je n'ai jamais entendu dire cela. Cela me surprend énormément. À mon avis, la plupart des Allemands seront profondément troublés si l'euro est faible, parce que si, à la place du Deutschmark, qu'ils ont toujours connu comme une monnaie forte et solide, ils ont des euros faibles, cela créera beaucoup de problèmes. Je serais surpris que cela se produise.

**Le sénateur Grafstein:** Je vais dire au gouverneur ce que certains de nos collègues en Europe nous ont déclaré précisément en réponse à cette question, parce que cela nous a beaucoup surpris. On nous a dit que c'était au moins une méthode permettant essentiellement aux Allemands de dévaluer leur monnaie sans que cela ait les répercussions qu'aurait une dévaluation du Deutschmark. C'est peut-être beaucoup trop compliqué, mais cela fait certainement partie des idées établies qui ont été exposées à notre comité sénatorial comme un moyen de stimuler, en fait, leurs exportations.

Je n'en dirai pas plus pour le moment au sujet de cette question intéressante. Nous verrons qui a raison ou tort quand nous examinerons à nouveau cette question lors de notre prochaine rencontre avec vous.



**Mr. Thiessen:** Over the short run, senator, you can have ups and downs. However, if there is some kind of significant depreciation of the euro, I will be very surprised.

In fact, Europe tends to run balance-of-payments surpluses these days. The Americans are running a very large deficit. If you want to go out five years, or a significant amount of time, I think you can readily predict that the U.S. dollar on balance will be weaker, because they have a balance-of-payments deficit that they will have to deal with. Of course, if they are weaker, against whom will they be weaker? Presumably, they will be weaker against the yen and the euro.

**The Chairman:** I have a question about long-term capital management and the process used to solve that problem in the United States. When the problem arose, the impression one got from reading the newspapers was that the U.S. Federal Reserve called in the key cast of players. I guess in true godfather style they were made an offer they could not refuse. In turn, that led to the problem being solved effectively by increased private sector investment.

Assuming a similar type of problem arose in Canada, could we respond as quickly? Would our process be the same or would your approach to that kind of problem be different from the approach used by the U.S. Federal Reserve at the time? In particular, if it is a different process, does it provoke any possible involvement of public funds?

**Mr. Thiessen:** All of these things you have to do on a case-by-case basis. You never want to have a sense that there is some process out there that will protect investors. We use the term "moral hazard" in economics; it is a terrible term; however, it really is important. If you encourage people to take risks on the ground that you will be there to help them out, that is the worst thing you can do, because you encourage them to take more risks rather than to be cautious.

The U.S. Federal Reserve did nothing more than to provide a meeting room and sandwiches and organize the meeting. They did not twist any arms. A lot of the participants in that bail-out realized that, if long-term capital management was to be unwound over a short period of time, those markets in which they held securities would deteriorate much further and would become even more "illiquid" than they already were. The financial institutions that came to their aid had investments in long-term capital management and also had investments in the same markets.

If they had had to mark all those investments to market, in the context of a rapid wind-down of long-term capital management, that would have been very painful. The judgment was that it did not have to be that way. If they could unwind long-term capital management in an orderly fashion, then all of them could avoid some losses that just did not have to take place.

**M. Thiessen:** À court terme, sénateur, il peut y avoir des hauts et des bas. Toutefois, une importante dépréciation de l'euro me surprendrait beaucoup.

En fait, ces temps-ci, les pays européens ont tendance à avoir une balance des paiements excédentaire. Les Américains ont un déficit très important. Si vous voulez envisager ce qui se passera dans cinq ans ou dans beaucoup de temps, je pense que vous pouvez facilement prévoir que, dans l'ensemble, le dollar américain sera plus faible, parce que les États-Unis auront à régler le problème du déficit de leur balance des paiements. Bien entendu, si leur monnaie est plus faible, ce sera par rapport à qui? Elle sera probablement plus faible par rapport au yen et à l'euro.

**Le président:** J'ai une question à propos de la gestion des capitaux à long terme et de la procédure utilisée pour régler ce problème aux États-Unis. Quand le problème s'est posé, l'impression que donnait la lecture des journaux était que la Réserve fédérale américaine avait convoqué les principaux intervenants. Je suppose que, exactement comme le ferait un parrain dans la mafia, elle leur a fait une offre qu'ils ne pouvaient pas refuser. Cela a alors permis de régler le problème efficacement grâce à une augmentation des investissements du secteur privé.

Si un problème identique se posait au Canada, pourrions-nous réagir aussi rapidement? Agirions-nous de la même façon ou choisirions-nous une méthode différente de celle qu'a utilisée la Réserve fédérale des États-Unis à cette époque? En particulier, si nous agissons différemment, cela provoquera-t-il éventuellement une utilisation de deniers publics?

**M. Thiessen:** Il faut faire ces choses-là en fonction des circonstances du moment. Il ne faut jamais donner l'impression qu'on fait quelque chose pour protéger les investisseurs. En économie, on utilise l'expression «risque moral»; c'est une expression terrible, mais c'est une chose réellement importante. Le pire est d'encourager les gens à prendre des risques en se reposant sur le fait que vous serez là pour les tirer d'affaires, parce que vous les encouragez à prendre plus de risques au lieu de faire preuve de prudence.

La Réserve fédérale américaine s'est contentée de fournir une salle de réunions et des sandwiches et d'organiser la réunion. Elle n'a forcé la main à personne. Beaucoup de participants à ce renflouement se sont rendu compte que, si la gestion des capitaux à long terme devait se dérouler sur une brève période, les marchés dans lesquels ils détenaient des valeurs mobilières se détérioreraient beaucoup et seraient encore plus instables financés qu'ils ne l'étaient déjà. Les institutions financières qui sont venues à leur rescousse avaient des investissements dans la gestion des capitaux à long terme et avaient également des investissements dans les mêmes marchés.

S'il avait fallu placer tous ces investissements sur le marché dans le contexte d'une exécution rapide de la gestion des capitaux à long terme, cela aurait été très douloureux. La conclusion était qu'il n'était pas nécessaire de procéder ainsi. Si cela pouvait se faire de façon ordonnée, toutes les parties concernées pourraient éviter des pertes inutiles.

The Federal Reserve is absolutely adamant that it does not wish to be seen as bailing that out in any way, shape or form, because of the moral hazard issue.

In Canada, if we were confronted with something for which a solution of this sort seemed to minimize what would otherwise be enormous costs, then of course we would look at it. I will never say in advance that that is exactly what we will do, because I should not and I will not. However, are we prevented? Absolutely not.

**The Chairman:** To that extent, it is an option that will be on the table.

**Mr. Thiessen:** I almost do not even like to tell you that, senator.

**Senator Angus:** Governor, it has been fascinating listening to your very thoughtful answers to these questions regarding currency.

I should like to take advantage of this opportunity to remind you that we have just spent five weeks holding hearings all across the country on the MacKay task force report and its 154 recommendations about changing the financial services sector. We are now in the process of preparing our report.

You stated in the other place the other night that there would be inherent risks to the safety and soundness of the sector if some of the MacKay recommendations were implemented by government. I am thinking of things like opening up the payments system and so on.

Do you have any specific warning or advice to us from a public policy point of view that we might take into consideration as we get into the final drafting stages of our report?

**Mr. Thiessen:** Senator, I would only repeat what I said before the House committee.

Many of the proposals in the MacKay report would help increase competition, and hopefully efficiency, in the financial services sector. However, you must realize that, in many of these cases, some risks are raised. You want to take that into account. One of the things I suggested is that it should encourage the government authorities to think about early exits for weak institutions before they get insolvent and actually result in losses to the deposit insurance corporation and to other liability holders.

If you want to take a few more risks to get a more efficient financial market, realize that and adjust the way you regulate institutions to take that into account. Accept the fact that, in those circumstances, you will have more failures. Just say, "We can deal with that. If we can minimize the cost, it is worth doing." That is a judgment that you face.

**Senator Angus:** Is this particularly relevant to opening the payments system? Are there any specific recommendations you might want to pinpoint for us?

La Réserve fédérale insiste beaucoup sur le fait qu'elle ne veut pas donner l'impression qu'elle apporte une forme quelconque d'aide, à cause de la question du risque moral.

Au Canada, si nous étions confrontés à une situation pour laquelle il semblerait qu'une solution de ce genre puisse éviter dans toute la mesure du possible des coûts énormes, nous envisagerions bien entendu cette possibilité. Je ne dirai jamais à l'avance que c'est exactement ce que nous ferons, parce que je ne dois pas le faire et je ne le ferai pas. Toutefois, sommes-nous empêchés de le faire? Absolument pas.

**Le président:** Dans cette mesure, ce sera une des options possibles.

**M. Thiessen:** Je suis presque réticent même à vous dire cela, sénateur.

**Le sénateur Angus:** Gouverneur, j'ai trouvé fascinant d'écouter vos réponses très réfléchies à ces questions concernant la monnaie.

Je voudrais profiter de cette occasion pour vous rappeler que nous venons de tenir des audiences pendant cinq semaines dans tout le pays au sujet du rapport du groupe de travail MacKay et de ses 154 recommandations sur la transformation du secteur des services financiers. Nous sommes en train de préparer notre rapport.

Vous avez dit l'autre soir à l'autre endroit que, si le gouvernement appliquait certaines des recommandations de MacKay, cela risquerait de mettre en danger la sécurité et la solidité de ce secteur. Je pense à des choses comme l'ouverture du système de paiement, et cetera.

Avez-vous, du point de vue de la politique gouvernementale, des mises en garde ou des conseils précis à nous donner pour que nous puissions les prendre en considération en abordant les dernières étapes de la rédaction de notre rapport?

**M. Thiessen:** Sénateur, je répéterai seulement ce que j'ai dit devant le comité de la Chambre.

Un grand nombre de propositions figurant dans le rapport MacKay contribueraient à renforcer la concurrence et, on peut l'espérer, l'efficacité dans le secteur des services financiers. Il faut toutefois se rendre compte que, dans de nombreux cas, cela crée des risques. Vous devez prendre cela en considération. J'ai dit notamment que cela devrait encourager les autorités gouvernementales à envisager de permettre aux institutions faibles de se retirer à temps avant de devenir insolvables et de faire subir des pertes à la société d'assurance-dépôts et aux autres créanciers.

Si vous voulez prendre un peu plus de risques pour que le marché financier soit plus efficace, vous devez bien comprendre cela et adapter le mode de réglementation des institutions en conséquence. Acceptez le fait que, dans ces circonstances, il y aura plus de faillites. Dites simplement: «Nous acceptons ce risque. Si nous pouvons éviter des coûts excessifs, cela vaut la peine.» C'est à vous d'en décider.

**Le sénateur Angus:** Cela s'applique-t-il en particulier à l'ouverture du système de paiement? Y a-t-il des recommandations spécifiques que vous pourriez vouloir nous signaler?



**Mr. Thiessen:** No, it does not apply to just that, although it does certainly also apply to the payments system.

If you want more participants and more competition, then you must worry about how you deal with some added risk. There are ways of dealing with it, but you must realize that that is part of the process and look at it, not ignore it.

**Senator Angus:** I have heard you state in one or other of the speeches that have been referenced this morning that one must be careful not to create financial institutions that are too big to fail. We heard evidence that our banks, as an example, are already too big to fail. Have you any comment on that?

**Mr. Thiessen:** I do not think that is exactly what I said. I said one must never accept the proposition that an institution is too big to fail.

**Senator Kolber:** Alan Greenspan, in testimony before Congress a week or two ago, mentioned to one of the interlocutors that they were preparing to print a lot of currency in the last quarter of next year because potential "screw-ups" in the bank system will mean that more people want to have cash at home or access to cash. They think that the potential for problems in the year 2000 will be very severe.

Do you have any comment on that? Do we have the same sort of problem here?

**The Chairman:** That is the Y2K problem.

**Ms Sheryl Kennedy, Deputy Governor, Bank of Canada:** First, and most important on the preventive side, at the Bank of Canada and in the financial institutions across this country, much work and investment is being done to test the systems and change the systems so that there will not be a problem. That is the most important answer to your question, and that is the first line of defence.

Of course, we also work closely with the financial institutions to ensure that currency is always readily available to Canadians across the country. As part of our forecast of demand through the course of next year and into the year 2000, we are examining with them what we think the demand might be.

I wish to underline that the first and most important thing is to ensure that, to the best of our ability, we have a financial and payments system that will function well. That is our major effort. Also, the banks will be taking precautionary measures as well to ensure that we have the currency available that might be needed in different sorts of scenarios.

**Senator Kroft:** My question is on the same topic. I have read articles going beyond the immediate problem of individuals wondering if everything will still be in their bank accounts the next day.

Through our hearings over the last several weeks, one thing that has been most forcefully drawn to our attention is the elaboration and clarification of the incredible interconnectedness, on global

**M. Thiessen:** Non, cela ne s'applique pas uniquement à cela, mais certainement aussi au système de paiement.

Si vous voulez qu'il y ait plus de participants et plus de concurrence, vous devez alors vous demander quoi faire face à l'augmentation des risques. Il y a des moyens d'y faire face, mais vous devez vous rendre compte que cela fait partie du processus et qu'il faut se pencher sur ce problème et non pas faire comme s'il n'existait pas.

**Le sénateur Angus:** J'ai entendu que, dans l'un ou l'autre des discours dont il a été question ce matin, vous avez dit qu'il faut veiller à ne pas créer des institutions financières trop grosses pour faire faillite. Certains témoins nous ont dit que, par exemple, nos banques sont dans cette situation. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. Thiessen:** Je ne crois pas avoir dit exactement cela. J'ai dit qu'il ne faut jamais accepter l'idée selon laquelle une institution est trop grosse pour pouvoir faire faillite.

**Le sénateur Kolber:** Quand il a comparu devant le Congrès il y a une semaine ou deux, Alan Greenspan a mentionné à l'un de ses interlocuteurs que son organisme se préparait à mettre beaucoup d'argent en circulation au cours du dernier trimestre de l'année prochaine parce que, vu les cafouillages potentiels du système bancaire, beaucoup de gens voudront avoir des espèces chez eux ou pouvoir y avoir accès. La Réserve fédérale pense qu'il est fort possible qu'il y ait de graves problèmes en l'an 2000.

Avez-vous des commentaires à ce sujet? Existe-t-il un problème du même genre dans notre pays?

**Le président:** C'est le problème de l'an 2000.

**Mme Sheryl Kennedy, sous-gouverneure, Banque du Canada:** Premièrement, et c'est ce qui est le plus important pour la prévention, la Banque du Canada et les institutions financières de l'ensemble du pays consacrent beaucoup d'efforts et d'investissements à la vérification des systèmes et à leur modification pour éviter tout problème. C'est la réponse la plus importante à votre question et c'est la première ligne de défense.

Bien entendu, nous collaborons aussi étroitement avec les institutions financières pour faire en sorte que les Canadiens puissent toujours avoir accès à de l'argent dans l'ensemble du pays. Dans le cadre de nos prévisions pour l'année prochaine et l'an 2000, nous examinons avec elles ce que nous pensons que la demande pourrait être.

Je voudrais souligner que le plus important est d'abord de faire en sorte, dans la mesure de nos possibilités, que le système financier, le système de paiement, fonctionne bien. C'est notre principal effort. Les banques prendront également des précautions pour que l'argent nécessaire selon différents scénarios soit disponible.

**Le sénateur Kroft:** Ma question porte sur le même sujet. J'ai lu des articles concernant des choses dépassant le problème immédiat des personnes qui se demandent si tout sera encore dans leurs comptes en banque le lendemain.

Au cours des audiences que nous avons tenues ces dernières semaines, une chose sur laquelle on a très fortement attiré notre attention est l'élaboration et la clarification de l'interconnectivité

terms, of electronic systems, whether trading or regulatory, or whatever aspects of what makes the financial system work.

I have read articles that suggest that the uncertainty has the capacity to have an impact on an economic level or in some way on an economic cycle. I am sure this is a subject about which central bankers chat over lunch. Have you any thoughts on that, or do we just not worry about it?

**Mr. Thiessen:** I think the likelihood of major economic impact is not very high. There is a risk of lots of little "screw-ups" of one kind or another for systems that are not absolutely crucial. Most of us look at the things that really matter, as Ms Kennedy just said, and make absolutely sure that those things will work. We have those well and truly tested. In many cases, however, there will be less important things that may not work.

You will probably find ongoing expenditures on information technology systems that go well into the year 2000. All these guys who are doing rather well currently will not suddenly lose their jobs on January 1. You will have an ongoing demand for that.

I just do not see any scenario where there is anything of a major consequence economically. There can be a bunch of little things, but I do not see how that translates into a worldwide recession or anything like that. That is not a scenario that looks at all credible to me.

**The Chairman:** Governor, on behalf of the committee, I thank you and your deputy governor for being with us this morning. It has been a stimulating meeting, as usual. We look forward to seeing you again shortly after the budget.

The committee adjourned.

incroyable des systèmes électroniques au niveau mondial, qu'il s'agisse des transactions ou de la réglementation ou de tout ce qui assure le fonctionnement du système financier.

D'après des articles que j'ai lus, l'incertitude pourrait avoir des répercussions de nature économique ou, d'une façon ou d'une autre, sur le cycle économique. Je suis sûr que c'est une chose dont les responsables des banques centrales quand ils déjeunent ensemble. Avez-vous des idées à ce sujet ou ne devons-nous tout simplement pas nous en inquiéter?

**M. Thiessen:** Je pense qu'il y a peu de chances que cela ait de vastes répercussions économiques. Il pourrait y avoir toutes sortes de petits cafouillages d'une nature ou d'une autre concernant des systèmes qui ne sont pas absolument essentiels. Nous nous intéressons pour la plupart aux choses qui sont réellement importantes, comme Mme Kennedy vient de le dire, et nous veillons à ce qu'il soit absolument certain qu'elles fonctionnent bien. Nous les avons vérifiées à fond. Dans de nombreux cas, toutefois, ce seront des choses moins importantes qui ne fonctionneront peut-être pas.

Vous constaterez probablement que des dépenses seront engagées constamment pour les systèmes informatiques bien au-delà de l'an 2000. Tous ces gens qui s'en tirent plutôt bien pour le moment ne perdront pas d'un seul coup leur travail le 1er janvier. Il y aura une demande persistante pour ces activités.

Je n'envisage tout simplement pas la possibilité de quoi que ce soit qui ait d'importantes conséquences au plan économique. Il y aura beaucoup de petites choses, mais je ne prévois pas que cela se traduise par une récession mondiale ou quoi que ce soit de ce genre. Ce n'est pas un scénario qui me paraît avoir la moindre crédibilité.

**Le président:** Gouverneur, au nom du comité, je vous remercie, votre sous-gouverneure et vous-même, d'être venus ici ce matin. Cette réunion a été stimulante, comme d'habitude. Nous serons heureux de vous revoir peu après la présentation du budget.

La séance est levée.





# **THE GOVERNANCE PRACTICES OF INSTITUTIONAL INVESTORS**

Report of the Standing Senate Committee  
on  
Banking, Trade and Commerce

*Chair*  
The Honourable Michael Kirby

*Deputy Chair*  
The Honourable David Tkachuk

November 1998

*Ce rapport est disponible en français.*



## MEMBERSHIP

The Honourable Michael Kirby, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus, W. David

Austin, Jack, P.C.

Callbeck, Catherine S.

\*Graham, Alasdair B., P.C. (or Carstairs, Sharon)

Hervieux-Payette, Céline, P.C.

Kelleher, James F., P.C.

Kenny, Colin

Kolber, E. Leo

\*Lynch-Staunton, John (or Kinsella, N., acting)

Meighen, Michael Arthur

Oliver, Donald H.

Stewart, John B.

*\*Ex Officio Members*

*Note:* The Honourable Senator Consiglio Di Nino, was member or present at meetings at various stages during the course of this study.

*Staff from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:*

Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and  
Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

*Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:*

Ms. Lise Bouchard, Administrative Assistant.

*Note:* Mr. Paul Benoit was Clerk of the Committee and present at meetings up to March 31st, 1998.

Gary Levy

*Clerk of the Committee*

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, October 22, 1997:

The Honourable Senator Carstairs for the Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Callbeck:

THAT, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada;

THAT the Committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

THAT the Committee submit its final report no later than December 10, 1998.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*





## TABLE OF CONTENTS

	Page
<b>LIST OF RECOMMENDATIONS.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>CHARACTERISTICS OF INSTITUTIONAL INVESTORS IN CANADA.....</b>	<b>7</b>
<b>THE GOVERNANCE OF PENSION FUNDS .....</b>	<b>11</b>
1. GOVERNANCE OF FOR PROFIT ORGANISATIONS AND NOT FOR PROFIT ORGANISATIONS .....	14
2. SIZE AND THE GOVERNANCE OF PENSION PLANS .....	16
3. THE QUALIFICATIONS OF BOARD MEMBERS .....	18
4. STAKEHOLDER MONITORING OF THE PERFORMANCE OF PENSION FUNDS .....	23
5. WHAT INTERESTS BOARD MEMBERS ARE RESPONSIBLE FOR .....	26
<b>THE PIAC, ACPM, AND OSFI GUIDELINES.....</b>	<b>28</b>
<b>THE GOVERNANCE OF MUTUAL FUNDS .....</b>	<b>36</b>
<b>INSTITUTIONAL INVESTOR ACTIVISM.....</b>	<b>41</b>
1. THE NATURE OF INSTITUTIONAL ACTIVISM .....	41
2. MAKING VIEWS KNOWN TO CORPORATE MANAGEMENT .....	46
3. INSTITUTIONAL INVESTOR REPRESENTATION ON CORPORATE BOARDS.....	49
<b>INVOLVEMENT IN CORPORATE GOVERNANCE.....</b>	<b>52</b>
1. FACTORS INFLUENCING CORPORATE GOVERNANCE ACTIVISM.....	52
2. GOVERNANCE ISSUES OF IMPORTANCE .....	57
3. PROXY VOTING .....	61
4. VIEWS ON INSTITUTIONAL INVESTOR ACTIVISM.....	64
<b>ACCESS TO INSIDE INFORMATION.....</b>	<b>68</b>
<b>LEGAL RESTRAINTS ON INSTITUTIONAL INVESTORS.....</b>	<b>73</b>
1. CONFIDENTIAL VOTING BY SHAREHOLDERS .....	73
2. INFORMAL COMMUNICATION AMONGST SHAREHOLDERS.....	74
3. TAKE-OVER BID THRESHOLD.....	75
4. IDENTIFYING SHAREHOLDERS.....	76
<b>CANADA'S FOREIGN PROPERTY RULE.....</b>	<b>77</b>
<b>APPENDIX 1 (WITNESSES).....</b>	<b>82</b>
<b>APPENDIX 2 .....</b>	<b>86</b>
THE USE OF DERIVATIVES TO MODIFY A PORTFOLIO.....	86

<b>APPENDIX 3 .....</b>	<b>88</b>
PIAC GUIDELINES .....	88
<b>APPENDIX 4 .....</b>	<b>89</b>
ACPM GUIDELINES .....	89
<b>APPENDIX 5 .....</b>	<b>90</b>
OSFI GUIDELINES .....	90



## **LIST OF RECOMMENDATIONS**

- 1- The Committee recommends that individuals appointed to the boards of pension plans should have the necessary knowledge, to enable them to effectively monitor a fund's managers.**
- 2- The Committee recommends that the trustees of each pension plan in Canada above a specific asset threshold to be determined in consultation with plan stakeholders adopt one on the PIAC, ACPM or OSFI guidelines and report annually to pension plan members setting out how they comply with, or exceed, the adopted set of guidelines, and explaining why they do not comply if they choose not to do so. Implementation of this recommendation should proceed once the three organisations are prepared to provide assistance to their respective stakeholders who need guidance on how a plan is to perform self-assessment.**
- 3- The Committee believes that independent directors have a key role to play in the governance of mutual funds. Their independent status leaves them free to focus on issues of fairness, conflicts of interest, and procedural and monitoring issues. Independent directors would not be there to second-guess the investment decisions of portfolio managers. Every mutual fund should be required to have a majority of independent directors.**
- 4- The Committee recommends the enactment of legislation that would recognize a business trust structure that would be similar to a corporate structure and would include provisions of directors and officers of the trust and the extent of their independence, how they may be elected and removed, how fundamental changes in the trust would be made, and unitholders' rights and remedies.**

- 5- Investors are entitled to know the risk management and governance practices of their mutual fund manager. They have a right to know what processes are in place to monitor the decisions taken on the risk exposures of the mutual fund, and that monitoring is taking place.

When the Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada (the Dey report) was released four years ago, the Toronto Stock Exchange (TSE) made it a requirement for all TSE listed companies to file public documents showing how they are complying with the guidelines for corporate governance put forward in the report. If a company chooses to not comply with guidelines, it must state why.

With respect to the governance of mutual funds, if the fund manager is a publicity traded TSE company, it is subject to the Dey guidelines. Other fund managers have no such formal responsibility.

The emphasis in the Dey guidelines is on full disclosure. In the view of the Committee that the same degree of disclosure should apply to all mutual funds in Canada. The Dey guidelines should be adhered to by all mutual fund companies in Canada.

6. The Committee recommends that the media be invited to listen to, but not participate in, briefings of analysts by management following the release of each quarterly report.
7. The Committee recommends that the federal government examine the issue of confidential proxy voting in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act*.
8. In its August 1996 report, *Corporate Governance* the Committee supported proposals to promote more open and meaningful shareholder communication. At that time, the Committee recommended that the *Canada Business Corporations Act* be amended to

encourage and facilitate such communication. The Committee reaffirms its recommendation on this issue.

9. In its August 1996 report, *Corporate Governance*, the Committee recommended that the CBCA take-over bid threshold be raised from 10% to 20%. The Committee reaffirms this recommendation.
10. In its August 1996 report, *Corporate Governance*, the Committee recommended that the CBCA be amended to require registrants to furnish corporations with a list of all beneficial shareholders, unless such shareholders specifically request that their names not be given. The Committee reaffirms this recommendation because it believes that this would go some way toward rectifying the present difficulties in identifying the beneficial owners of shares.
11. The government should begin the process of phasing out the Foreign Property Rule in the near term by increasing the 20% limit to 30%, through annual increments of 2%.





## INTRODUCTION

In February 1996, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (the “Committee”) held hearings on a number of broad policy issues related to modernizing the *Canada Business Corporations Act* particularly as regards the corporate governance of Canadian public companies. Many witnesses raised questions about the behaviour of institutional investors, in Canada especially as regards their governance. The Committee heard about how institutional investors have the capacity to influence corporations in which they invest and were told of the numerous shortcomings as to how some institutional investors are operated and governed. As a result, the Committee decided to conduct a series of hearings on the role and governance practices of institutional investors beginning on November 16, 1997.

## CHARACTERISTICS OF INSTITUTIONAL INVESTORS IN CANADA

Institutional investors are financial institutions that invest savings of individuals and non-financial companies in the financial markets.<sup>1</sup> Examples of institutional investors in Canada include:

- banks, caisses populaires and other deposit-taking institutions
- mutual funds
- life insurance companies
- public sector pension plans
- private sector pension plans.

Because this report focuses on the activities and governance structures of pension plans and, to a lesser extent, mutual funds, a brief description of these institutional investors is given below.

A pension plan is a fund that is established to pay benefits upon its members' retirement.<sup>2</sup> There are currently two basic types of pension plans: "defined contribution" and "defined benefit". In a defined contribution plan, the employer (plan sponsor), and in most cases the employees, contribute a predetermined amount on a periodic basis. The contributions accumulate and at retirement the employee is paid a pension determined by the investment performance of the plan. Under a defined contribution plan, the employee bears the risk of poor investments; the employer neither guarantees a return to the employee nor the amount of the pension.

---

(1) Organisation for Economic Co-operation and Development, *Basic Characteristics and Information on Institutional Investors in OECD Countries*, 24 February 1997, p. 4.

(2) *Ibid.*, p. 12.



In a defined benefit plan, on the other hand, the plan sponsor agrees to make a specified payment to qualifying employees upon retirement. It is the plan sponsor that assumes the risk of possibly having insufficient funds in the plan to pay pension benefits.<sup>3</sup> Most major public sector and private sector pension funds in Canada are defined benefit pension plans.

Public sector pension funds include publicly managed pension schemes such as the proposed new Canada Pension Plan Board and funds that cover public sector employees, such as the Ontario Municipal Employees Retirement System (OMERS), the Ontario Teachers Pension Plan (OTPP) and the Ontario Public Service Employees Union (OPSEU) Pension Plan. Private sector pension plans are operated for their employees by businesses or other non-government entities .

Investment or mutual fund companies are financial intermediaries that sell units (shares) to the public and invest the money they receive. Each unit sold represents a proportional interest in the portfolio managed by a professional money manager. There are two basic types of investment/mutual funds: “open-end” and “closed-end”. Open-end funds, known as mutual funds, sell and redeem units on demand; closed-end funds sell shares, but, unlike mutual funds, do not redeem their shares. Their shares are bought and sold through stock exchanges.

One witness pointed out a number of important distinctions between pension funds and mutual funds:

*The liability profiles of pension funds vary from fund to fund based upon the mix of actively employed members and retired members in each. Those with a preponderance of employees can take a more aggressive investment posture while those with more retired members must take a more balanced approach. Mutual funds, on the other hand, invest assets in keeping with a stated investment policy and to maximize performance.*

---

(3) *Ibid.*, p. 12-13.

*Also, pension funds tend, on average, to hold specific investments because of their very long time horizons. Portfolio turnover ratios are lower in pension funds than among other institutional investors and the size of individual holdings can be very large. These factors lead pension fund managers to encourage investee companies to improve shareholder value rather than simply to dispose of their shares.*

*Unlike the mutual fund industry, pension funds are not competitive. Their focus on performance is one of ensuring returns adequate to meet anticipated liabilities, not to attract investors.* <sup>4</sup>

Another witness advised the Committee of the rapidly changing face of the institutional investor:

*It is important to recognize that the lines between the so-called "institutional investor" and the "retail investor" have blurred as "institutional investors" increasingly take on the management of money in a representational capacity for individual investors rather than for their own account. In this representational capacity their authorization to continue to manage such money may be terminated on relatively short notice, or in some cases, no notice.*

*The individual consumer/investor who invests in a mutual fund or participates in a defined contribution plan has a direct ownership interest in his or her investments that fluctuates according to the market value thereof as opposed simply to having a contractual right to receive an agreed-upon payment or payments at a stipulated time or times. The individual consumer/investor who*

---

(4) Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, *Evidence* (hereafter referred to as "Evidence"), 19 November 1997, 5:40 (Mr. Donald Walcott).

*holds his or her investments either directly or through some sort of collective vehicle is in direct competition with the institutional investor who invests for its own account.*

*The secular shift in household savings that has occurred in the last ten years from deposit type instruments and life insurance to other types of investments, with mutual funds being the investment vehicle of choice, has resulted in increasing “retailization” of the marketplace. In other words, it is no longer appropriate to think of the marketplace as being divided simply into the “retail market” and the “institutional market”. The marketplace has become an “instivdual” marketplace.<sup>5</sup>*

The issues dealt with in this report fall into two broad classifications: (1) the internal governance activities of institutional investors in Canada, and (2) the activities of these institutional investors in the governance of publicly traded corporations in which they invest. Internal governance issues will be discussed first; external governance issues, next.

---

(5) Remarks of Glorianne Stromberg to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 14 May 1998, p. 2.



## THE GOVERNANCE OF PENSION FUNDS

By the time the Committee began its hearings, the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), and two major organisations of pension funds PIAC, and the ACPM had published either final or draft guidelines for the governance of pension plans.

Below, this report discusses concerns that witnesses expressed about the internal governance of institutional investors, the key components of these sets of guidelines, and makes recommendations on the next steps which are required to improve the governance of institutional investors.

While no witness suggested that there is a crisis in either the pension fund industry or the mutual fund industry with respect to governance issues, almost everyone stated there is considerable room for improvement in how the institutions themselves are governed. The size and role of institutional investors has changed dramatically in recent years, yet the governance practices of these institutions have not adapted to the new situation.

The Committee heard that:

*... the governance practices ... of large public-sector pensions should be examined with the purpose of building guidelines for improvements.<sup>6</sup>*

This same witness added:

*In general there are few well-governed boards. As a society, or even among academics, we did not agree on what constitutes a good board. The Canadian way of saying this is that the stakeholder groups should be sitting with their representatives, and there will be a process whereby these issues will play*

---

(6) Evidence, 18 November 1997, 5:11 (Dr. John Por).

*out and the decisions will have a reasonable chance of success. Unfortunately, that view is sometimes cloudy because the very people who are sitting there must actually respond to constituency pressures.*<sup>7</sup>

The Superintendent of Financial Institutions, who directs the supervision of private pension plans for industries that fall under federal jurisdiction such as telecommunications, banking and interprovincial transportation, expressed similar views:

*Over the years, our work of supervising and inspecting pension plans has uncovered periodic problems and examples of inappropriate behaviour. Such problems included what we considered to be inadequate professional work by auditors, actuaries and other advisors, inappropriate investments, the taking of investment commissions by plan administrators and actuaries, excessive or inappropriate plan expenses, conflicts of interest in connection with investment decisions or the granting of benefits, and plan amendments conferring past service benefits for particular classes of members, often highly placed classes of members, in the absence of adequate funding.*

*As far as we know, most plans are well managed and well-funded. However some plans could benefit from improvements in governance procedures and from better funding.*<sup>8</sup>

Another witness expressed concerns about how informed buyers of institutional investor services are:

*... we should all have a concern about the current system relating to this idea of unbalanced information between buyers and sellers [of pension*

---

(7) *Ibid.*, 5:32.

(8) *Evidence*, 18 June 1998, 23:29 (Mr. John Palmer).

management services]. ... A survey was done whereby 2,000 Canadians were asked whether they knew what level of mutual fund fees they were paying. An astounding 45 per cent of them did not know they were paying any fees at all.<sup>9</sup>

Many had reservations about the administration of large pools of funds.

*It has been my experience that pension funds are administered by well-meaning capable people who bend over backwards to do the right thing. In 20 years as a consultant, I have never seen a single instance where a board or a pension committee knowingly acted against the interests of plan beneficiaries.*

*That having been said, there is a great deal of confusion about what decisions get made in what capacity, about who is affected by these decisions, about what constitutes prudence, and about what the mission of a pension fund is in the first place.*<sup>10</sup>

---

(9) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:15 (Mr. Keith Ambachtsheer).

(10) *Ibid.*, 5 May 1998, 17:5 (Mr. Malcolm Hamilton).



## 1. GOVERNANCE OF FOR PROFIT ORGANISATIONS AND NOT FOR PROFIT ORGANISATIONS

While good governance by boards of for profit enterprises is important to the success of these enterprises, “the market” (for capital, for products, for services) is their ultimate regulator. The market judges and rewards or punishes their business strategy.

Consumers express their pleasure or displeasure with the products or services of a for profit enterprise through their market behaviour, buying or not buying the output of an enterprise. Investors in publicly held for profit enterprises express their pleasure or displeasure with the firm’s performance by providing or withdrawing capital from the firm. A board which has faced consistently unfavourable reaction to its firm’s policies in the market is likely to either change those policies or be replaced.

Mutual funds and pension funds are at the opposite ends of the spectrum of institutional investors with respect to market oversight. Individuals can relatively easily move into and out of mutual funds, and there is a vast array of publicly available information (much of it free) evaluating the performance of mutual funds.

Pension funds, on the other hand, are not institutions that people move into and out of easily and further, there is relatively little information available describing their activities or evaluating their performance.

*[Further] ... the pension fund business is completely different than the mutual fund business, or money managers for that matter. Money managers are there to manage money and attract further money in order to enhance their fees. That is their business. Pension funds are there to fund reasonably understandable promises in the long term.*<sup>11</sup>

---

(11) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:26 (Dr. John Por).

One witness expressed concerns about the incentives in place for monitoring the activities of trustees of pension funds.

*What are the controls [on trustees of pension funds] on the legal side? There are fiduciary duties and duties of care and skill. If you look at the pension benefits legislation in Ontario you will find that there are these duties that apply to trustees, just as they apply to corporate fiduciaries. However, the question here is: Who will bell the cat?*

*Beneficiaries of pension funds simply do not have the same incentive [as large shareholders in a corporation]. Each beneficiary has a small interest. It becomes a question of who will pay the costs of the action, which may be considerable.*

*Finally, there is the question of oversight. In direct oversight in a corporation, shareholders elect directors. [One witness] mentioned in the context of pension funds that that does not happen.*

*If you look at the whole array of controls that exist to discipline corporate managers, you take away almost all of them in the case of pension funds. That is why I say that pension fund governance is a much more difficult problem than corporate governance.*<sup>12</sup>

To reiterate, while management and boards of pension funds are subject to external constraints, regulation in some cases by OSFI for example, they do not face the daily judgement of the market. In addition,

---

(12) *Ibid.*, 5:20 (Mr. Jeffrey MacIntosh).

*The world is not a whole lot of pension funds that all look the same. Defined contribution pension plans and defined benefit plans are very different. They have very different management issues, very different investment issues, very different sets of responsibilities on the various stakeholders, some of which are well understood and some of which are not. ... We are not talking about pension funds as a homogeneous set of creatures.*<sup>13</sup>

## 2. SIZE AND THE GOVERNANCE OF PENSION PLANS

Until recently, very little attention was paid to the performance of pension plans at all. It has only been over the last two to three decades that a number of pension plans have evolved into institutions with considerable influence in capital markets. This, in turn, has drawn attention to the pension sector, as people increasingly begin to ask questions about the relative performance of their pension funds.

The Association of Canadian Pension Management (ACPM), which represents some 400 organisations, recently surveyed its members about their governance practices and found that:

*... practices vary with plan size. Large plans are more sophisticated than small plans, for example. The survey shows smaller-to-midsize companies do need to pay more attention to their pension plans if effective governance is to be assured.*

*Except for the very large plans, training for pension fiduciaries appears to be an ..area in need of attention. However, a large proportion of mid-to-large size plans do choose pension committee members on the basis of relevant skills.*

*A large proportion of pension plans do not have a strategic plan for the pension plan. A relatively high proportion of plans have a structured approach*

---

(13) *Ibid.*, 19 November 1997, 5:57 (Mr. Russell Hiscock).



*for choosing and assessing investment managers. This is not the case, however, for plan actuaries, auditors or administrators. This may not be surprising, but it does identify an area for future improvement.*<sup>14</sup>

Other witnesses expressed similar views.

*A major study which we have just completed involved 79 major U.S. and Canadian pension funds and one Dutch pension fund. We were able to find a statistically significant link between organisational performance and organisational design. Interestingly, and more specifically, we found the most important driver of organisational performance, based on a standardised metric over the last few years, to be the quality of the board of governing fiduciaries.*<sup>15</sup>

*Before this research, we had already established that there was a statistically significant relationship between pension fund performance and size - assets under management. That relationship was positive. In other words, we find that, on average, bigger pension funds have better performance than smaller pension funds. [Anything below \$1 billion is small.]*<sup>16</sup>

One explanation for this is economies of scale. The costs involved in managing assets do not rise proportionately with the magnitude of the assets; that is, unit costs decline with fund size.

*Very large plans which are able to afford professional, full-time management are better able to deal with some of the challenges of operating a pension plan than are some of the smaller [and medium-sized] plans which rely*

---

(14) *Ibid.*, 6 May 1998, 17:68,69 (Mr. Michael Beswick).

(15) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:12 (Mr. Keith Ambachtsheer).

(16) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:13.

*on volunteers or non-specialists or administrators; advisors who may well be conflicted.*<sup>17</sup>

*Another factor which may not be quite as obvious relates to the ability of large pension funds to organise themselves as businesses, complete with boards of governing fiduciaries and expert management teams which are given clear mandates as to how to run the business and what kind of goals to achieve.*<sup>18</sup>

### 3. THE QUALIFICATIONS OF BOARD MEMBERS

Those who came before the Committee identified a number of issues that need to be addressed with respect to pension funds, one of the most important being the change in the responsibility of their governing boards.

Over the past twenty to thirty years, the function of boards of public-sector pension plans has changed significantly. While boards were originally set up to oversee pension administration, they must now spend a great deal of time discussing investment strategy. **In fact, the governance of institutional investors today should be, in principle, no different from the governance of any public corporation.**

Therefore, it appears that in some cases, legislative changes may be needed to enable boards of institutional investors to cope with their new responsibilities.

#### What Boards Do

*At its most basic level, essentially all boards serve six principal functions:*

1. *To select, encourage, advise, evaluate and, if need be, replace the CEO.*

---

(17) *Ibid.*, 18 June 1998, 23:42 (Mr. John Palmer).

(18) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:13 (Mr. Keith Ambachtsheer).

2. *To review and adopt long-term strategic directions and to approve specific objectives, financial and other.*
3. *To ensure, to the extent possible, that the necessary resources, including human resources, will be available to pursue the strategies and achieve the objectives.*
4. *To monitor the performance of management.*
5. *To ensure that the organisation operates responsibly as well as effectively.*
6. *To nominate suitable candidates for election to the board, and to establish and carry out an effective system of governance at the board level, including evaluation of board performance.*<sup>19</sup>

Some witnesses expressed concerns about the qualifications of individuals who sit on the boards of public sector plans to effectively deal with the principal functions listed above, and in particular, to deal with relatively sophisticated capital market-related matters.

*We have found that pension boards, once established, have no clear-cut transfer and selection processes to ensure that their members are experienced, knowledgeable and fit for fiduciary duties. Usually, appointments are effected by the stakeholder groups, which could be governments, employers, unions. Hence, the selection process is heavily influenced by agendas outside the paradigm of good governance and fiduciary duties. A good case could be made that a cycle of weak boards begetting weaker boards and even weaker executive staff may set in, due to the nature of the defined benefit plans, and the public purse will suffer*<sup>20</sup>

In general, business-oriented individuals, people accustomed to the nature of decisions that those running a pension plan deal with, are involved in the oversight of private pension plans. Members of the boards of public sector plans, on the other hand, are frequently

---

(19) William G. Bowen, *Inside the Boardroom, Governance by Directors and Trustees*, John Wiley and Sons, Inc., New York, 1994, pp. 18-20.

(20) *Evidence*, 18 November 1997, 5:11 (Dr. John Por).



individuals with insufficient experience in business-related matters. Qualities necessary to oversee an institutional investor, such as a large pension fund include an understanding of the principles of organisational behaviour, of investment in modern financial markets, of dealing with risk, and so forth. Such experience is usually acquired through some combination of formal training and hands-on experience. It is unlikely that an individual can acquire this foundation through general reading.

The Committee was told that it is very important to have as members of the boards of any financial institution, and of public sector pension plans, in particular, persons comfortable dealing with complex financial issues. Boards must ensure that a significant number of their members have the necessary scope, experience, knowledge and, time to oversee the complex operations involved, which would include investment management, information systems, administration, communications, and risk management, among other things.

Can a lay board meet these expectations? The Ontario Municipal Employees Retirement System is probably the largest pension fund with a lay board, an approach which it defended vigorously before the Committee. Witnesses from OMERS put forward five points:

- because OMERS' board members are members of the pension plan, they are strongly motivated to monitor the operations of the fund;
- the clear separation of management and representatives of pension beneficiaries (current and future) acts as a powerful deterrent to conflicts of interest;
- investment decisions are left in the hands of professionals while those monitoring have experience relevant to running a pension plan;
- lay boards, more than expert boards, are committed to educating members of the board on their responsibilities;
- the OMERS board is more democratic than most executive boards, with executives elected for a single term of one year only.

The Committee agrees that an educated lay board may bring fresh insight to professional staff who may take a more narrow focus in their decision-making processes.

The argument that is made against the lay board, however, is that, because of the highly technical nature of the pension business, the lay board does not have the depth of understanding and experience necessary to make a well informed evaluation of the recommendations of the professional staff.

Mr. Claude Lamoureux, the CEO of the largest pension fund in Canada was not enthusiastic about educating people in pension matters after they have been appointed to the board. His view is that board members who come in with the necessary expertise will ask much better questions than someone who has no real experience with large-scale investments.

He cited the case of a fund that had run into problems a few years ago.

*... they had a problem with the valuation of real estate. This was a problem of nothing other than corporate governance. If they had a board with more expertise, I dare say that that problem would not have occurred.*<sup>21</sup>

It is important that boards carry out an ongoing review of their governance procedures to ensure that the mission of the organisation is most effectively pursued. OMERS, for example, holds a strategic session annually to review the accomplishments of the board. Specific issues are given priority each year, board accountability being the key focus of interest this year. Board members are asking:

*how well do we do our own jobs; how do we, critically, look at ourselves; by what standards should we judge ourselves, our decision-making? This year, the second major issue that the board is reviewing relates to best practices in*

---

(21) *Ibid.*, 17 May 1998, 18:42 (Mr. Claude Lamoureux).

*terms of board accountability, and whether they are found in the U.S. or Canada.*<sup>22</sup>

William Dimma told the Committee that:

*It is almost universally true today, when rigorous and demanding standards of governance are the norm, that you have pretty good - maybe better than good - overseeing of private sector pension plans. These corporations are motivated by dissatisfied shareholders, regulators, stock exchanges and informed observers.*

*Some public sector pension plans have not yet completed this transition from what might be called amateurism to professionalism. While many plans are managed professionally, their boards are sometimes stocked with persons whose principal merit is that they are members and therefore beneficiaries of the company's pension plan and that they have been elected by their fellow employees. While this is laudably democratic, it does not always produce the quality of direction and oversight which is necessary in today's bewildering complex world.*<sup>23</sup>

Mr. Dimma suggested that a better selection and orientation process and ongoing education is be part of the answer to this problem. Courses for directors are proliferating. Universities, for example, offer them, as do some accounting firms and consulting firms and the Institute of Corporate Directors. He went on to say:

---

(22) *Ibid.*, 5 May 1998, 17:41 (Mr. Roger Richard).

(23) *Ibid.*, 6 May 1998, 17:51 (Mr. William Dimma).



*Licensing for directors is an idea whose time has probably not yet come in the Canadian setting. However, it may not be too far off, as the demands placed on directors increase in terms of both responsibilities and liabilities.*<sup>24</sup>

## **Recommendation**

The Committee recommends that individuals appointed to the boards of pension plans should have the necessary knowledge, to enable them to effectively monitor a fund's managers.

## **4. STAKEHOLDER MONITORING OF THE PERFORMANCE OF PENSION FUNDS**

While boards monitor the managers of the fund for the stakeholders, stakeholders should be able to make an informed judgement about the performance of their pension plans. To do this, they must have access to useful information.

*... employers in Canada are increasingly going the route of providing annual reports on their pension funds which do include performance data as well as liability data. interest in that is increasing both because beneficiaries are asking for it and because we think it is good disclosure.*<sup>25</sup>

However, the task of overseeing investment strategy is compounded by the absence of a widely accepted metric for measuring plan performance.

*The key to success is benchmarking. Metrics must be developed which truly represent the kinds of outcomes that the stakeholders would value. That is*

---

(24) *Ibid*, 6 May 1998, 17:52.

(25) *Ibid.*, 19 November 1997, 5:71 (Ms. Gretchen Van Riesen).

*where one must start. If one has no metrics to measure whether the system is doing what it is supposed to be doing, one has nothing.*<sup>26</sup>

This witness called for the development of metrics which represent the kinds of outcomes that stakeholders would find useful. But boards are not always readily disposed to use such monitoring techniques.

*...this debate [about metrics] is between corporate financial experts, theorists, whatever and it is a very slow process whereby we could get the boards to actually accept these metrics. Some of these accept these metrics more readily than others.*

*We find ... that, in order to follow these metrics, board members must give up significant individual power and they are unwilling to do so.*<sup>27</sup>

It is also important to realize that the same metric may not be appropriate for every pension fund.

*If you have a plan that is very well funded and a corporation with very deep pockets, the mandate of that pension committee might be to go out and maximize return. They are not worried about risk. The pension fund is small relative to the business, but the members are well protected by the size of the fund. In that situation they would try to maximize return. ...*

*If we have another pension fund where the assets barely cover the liabilities of the plan, where the plan sponsor is not financially strong, may not be*

---

(26) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:21 (Mr. Keith Ambachtsheer).

(27) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:23 (Dr. John Por).

*around in two or three years, the people managing that pension fund cannot pursue the highest return. It would be irresponsible.* <sup>28</sup>

It would therefore be inappropriate to use the same metric to evaluate the performance of these two funds.

Many funds do make use of readily available measures of performance. For example, with respect to Bimcor,

*we are supposed to be above what is called the SEI index. SEI is a measurement service that measures 800 pension funds in Canada and determines the rate of return. We have to be higher than average every single year. Over four years we have to be in the first 25 per cent. It is not an absolute rate of return; rather, it tells us that we are better than the industry, that we are competitively managed so that we are giving superior returns to the pension fund.*

*You will often see people comparing it to the CPI, ensuring that you do better than inflation. Occasionally, you will see, perhaps, 1 per cent, 2 per cent or 3 per cent above CPI, depending on the aggressiveness of the fund.*

**The Committee has consistently expressed its support for measures to improve the accountability of institutions that are responsible to the public, such as crown financial institutions and publicly traded corporations. If the public is to make informed decisions about the performance of such institutions, it must have available to it comprehensible measures of performance.**

---

(28) *Ibid.*, 5 May 1998, 17:9 (Mr. Malcolm Hamilton).

(29) *Ibid.*, 19 November 1997, 5:61 (Mr. Donald Walcott).



**The Committee urges the pension fund industry to develop metrics that truly represent the kinds of outcomes that stakeholders would value.**

## **5. WHAT INTERESTS BOARD MEMBERS ARE RESPONSIBLE FOR**

There is also the question of whose interests the governing boards or committees of institutional investors should represent. There must be mechanisms in place to keep constituency pressure from dominating fiduciary considerations.

OMERS has a clear policy to deal with this potential problem.

*We see our first role as a fiduciary for our beneficiaries. Social investment or any other form of investment or economic-directed activity must be subordinate to the long-term interest of the pension plan.*<sup>30</sup>

In situations in which the board appoints the chief executive officer of a pension fund and the members of the board are appointed by their constituencies, how can the independence of the CEO be maintained in dealing with constituency pressures? Where is the clear delineation of duties between board and executive staff?

*In a lot of pension funds, you get micro-management at the board level where clarity requires delegation to a CEO. They might say, "Now that we are clear about the mission, the vision and what we are attempting to achieve, just do it." There is a lot of fuzziness in many pension funds about what management decisions are effectively being made by committees. This is not an effective way to manage a business, and it shows up in the results.*<sup>31</sup>

---

(30) *Ibid.*, 5 May 1998, 17:43 (Mr. G. Tom Gunn).

(31) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:24 (Mr. Keith Ambachtsheer).

Further, if it is a defined benefit plan, one in which the employer is taking the risks, some argue that the employer should be considered the key stakeholder and employees need not be involved in monitoring the plan.

*... in the defined benefit world ... the investment risk lies with the plan sponsor, and to the extent that investment performance is inadequate, the plan sponsor must fund the difference. The pressure for performance is first most likely to come from the corporation or the plan sponsor before it is likely to come from a member of a defined benefit plan.* <sup>32</sup>

A badly run plan, however, might lead to failure of the sponsor business, and no pensions for employees. It is, therefore, in the employee's interests to make sure that the plan is run in a responsible fashion.

There are other stakeholders as well. Governments see the assets in pension funds as potential sources of revenue; staff of the fund sees the growth of the administrative structure as a source of income and career development; private sector service providers, actuaries, investment consultants, lawyers, and accountants look to the funds as fee-paying clients.

Mechanisms must be put in place to ensure that the incentives facing these other stakeholders in their dealings with the fund will result in decisions that promote the mission of the fund.

**The Committee agrees with witnesses that the primary responsibility of members of the boards of pension funds should be to the beneficiaries of the fund. Social investment or any other form of investment must be subordinate to the long term growth of the pension plan.**

---

(32) *Ibid.*, 19 November 1997, 5:71 (Mr. Russell Hiscock).

## THE PIAC, ACPM, AND OSFI GUIDELINES

PIAC, which represents 47 public pension funds and 78 corporate pension funds, recently released guidelines for the governance of pension funds(Appendix 3).

*The model is based on the belief that a corporate governance structure is centered on the pension promise and that a pension fund's primary objective is to manage assets to meet liabilities. The governing body has a fiduciary duty to the plan's beneficiaries to ensure that the pension promise is fulfilled. The selection of people for the governing body is critical. Each must be knowledgeable, be willing to accept the responsibilities of fiduciary duty, and be independent of management of the pension fund.*

*The model sets the basis on which the trustees share responsibilities with those responsible for active management. It also highlights the importance of monitoring to ensure that the objectives of the funds are being efficiently met and that the structure maintains its effectiveness in allowing the plan to meet the pension promise.*<sup>33</sup>

Further,

*...the trustee is responsible to the stakeholders of the pension fund, not to the interests of the organisation. Therefore, all the decisions are made in terms of rates of return and ensuring that beneficiaries receive their money. The interests of the corporation are not included in their decision-making.*<sup>34</sup>

---

(33) *Ibid.*, 19 November 1997, 5:41 (Mr. Donald Walcot).

(34) *Ibid.*, 5:45



The ACPM also issued a report on governance of pension plans last year. (Appendix 4) ACPM emphasizes that it is not possible to design a “one size fits all” model for pension plan governance.

Furthermore, OSFI has been involved in efforts to help regulated entities, including pension plans, understand principles of good governance. It has recently published “Guidelines for the Governance of Federally Regulated Pension Plans.”(Appendix 5)

**There are common principles contained in these three sets of guidelines:**

- **a mission must be established and clearly understood by all who are involved with the fund;**
- **objective performance measures must be established for all key decision-makers;**
- **the roles, qualifications, and responsibilities of trustees and management should be clearly spelled out;**
- **those responsible for plan governance should have the knowledge that would enable them to make informed decisions;**
- **independent trustees should play a key role in the pension governance process;**
- **the trustees’ duty of loyalty to the plan and its beneficiaries must be paramount over the interests of the organisation that appoints the trustees and of any other parties;**
- **the principles of pension governance should not vary with the size or type of plan.**

**The Committee agrees with PIAC, ACPM, and OSFI that these are critical elements of plan governance.**

Many funds follow the basic principles set out by PIAC and ACPM. As a specific example, the Committee was told that:

*The board of directors of CN has the fiduciary responsibility to ensure that the pension fund is well managed and that the funding policies are appropriate to pay the pension benefits that are incurred by the years of service of the employees, and these are actuarially estimated. The Canadian National Railway Company is the administrator of the fund. The board has established a subcommittee of the board of directors. That subcommittee also has senior executives from the company who oversee the investment division of the corporation, and the investment division on a day-to-day basis manages the assets of the pension fund.* <sup>35</sup>

A number of witnesses cited the Ontario Teachers Pension Plan Board (OTPPB) as a model of a well-run plan.

*I do not think it is incidental that one of the best governed pension plans in this country is the Ontario teachers' pension plan. It is one of the few public plans of which I am aware anywhere in the world that has achieved crystal clear clarity about what is the real pension deal. It is a 50/50 partnership.*

*There is an estimated normal cost for the plan, which is about 16 per cent of pay. It is quite a rich plan and fully indexed. If going forward the investment results were not up to the expectations that were used to calculate the funding, there would have to be a top-up. There would have to be more money put in. That is the at-risk question.*

---

(35) *Ibid.*, 19 November 1997, 5:51 (Mr. Russell Hiscock).

*The 50/50 partnership in the case of Ontario teachers means that the contribution rates of the taxpayers and of the teachers go up by the same amount. It is a clear risk-reward, symmetrical relationship between the two part partners.*

*A lot of other public sector plans have not achieved that clarity.*<sup>36</sup>

The CEO of this fund identified three elements behind the successful governance of the plan:

- a board made up of individuals with expertise in pension matters or investment;
- a clear purpose, to pay pensions;
- independence of the directors from management.

Basically, the OTPPB follows the PIAC model of governance, a model it helped to develop. In addition, they have tried to follow the recommendations of the Dey Committee. Pension plan members are given an annual report which contains the same kind of information that public companies provide.

OMERS has

*a very clearly defined investment strategy, a surplus investment strategy, a surplus management strategy, objectives for funding. We sit back and talk about it.*<sup>37</sup>

As noted in the ACPM survey, there are pension funds that do not have a strategic plan, that just react and do not clearly look at their pension plan and assess its needs and objectives.

---

(36) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:37 (Mr. Keith Ambachtsheer).

(37) *Ibid.*, 6 May 1998, 17:72 (Mr. Michael Beswick).



PIAC, ACPM, and OSFI have issued governance guidelines to encourage those institutions they deal with to take a more systematic, coherent and transparent approach to operating their funds.

Witnesses from ACPM reiterated what many told the Committee.

*There is a long way to go before one can say that all pension plans are well governed. The regulators should encourage this interest and also encourage good practices. They must resist, however, prescriptive solutions.*<sup>38</sup>

The Committee is cognizant of the magnitude of change that has occurred in the pension fund industry. It views current awareness of the importance of good governance, and more importantly, of the emergence of governance guidelines by a number of organisations, as a significant development.

It was, however, made clear to the Committee by many witnesses that there is still considerable room for improvement, particularly by the small and medium-sized plans.

When the Dey Report on corporate governance was released four years ago, the Toronto Stock exchange (TSE) decided to make it a requirement for all TSE listed companies to file public documents showing how they are complying with the guidelines for corporate governance put forward in the Report. If a company chooses to not comply with the Dey Report guidelines, it has to state why in a public document. The choice to actually comply or not to comply is up to the company.

The result has been dramatic. For TSE listed companies, the threat of criticism by shareholders and the media for not complying with the guidelines of the Dey Report is

---

(38) *Ibid.*, 17:66.

significant. In effect, peer group pressure and the fear of public embarrassment has made the measures prescribed by the the Dey Report effective.

Should a similar approach now be used in Canada with respect to institutional investors, both pension funds and mutual funds?

One governance expert, who testified before the Committee stated that the potential for public disclosure and embarrassment can certainly lead to a change in behavior. In fact, fear of negative publicity, he felt, is often a stronger incentive to change than publicity itself.

**It is the view of the Committee that peer group pressure, and the fear of potential embarrassment if a company's information is sub-standard in relation to the competition's information can have a marked impact on institutional investor behaviour. Fear of embarrassment can be a very strong regulatory tool.**

The Committee favours an approach similar to that which evolved with respect to the Dey Report on corporate governance. The Superintendent of Financial Institutions described how this might work. He was in favour of an approach

*to require the trustees to write a report, setting out how they comply with each of these guidelines; in essence, allow them flexibility to use their own criteria in deciding how they apply. They would have to make a statement similar to the following: "We believe we comply with the guidelines because of the following factors..." It may be less than perfect, but it would give us the opportunity to see the holes in our own guidelines, the areas where clarification is needed. At the same time, it would get the process moving early, rather than waiting until we are really in a position to provide the specificity that will*

*ultimately be necessary to give you a high degree of confidence that people are governing their plans well.* <sup>39</sup>

The Committee views the recent attention to the governance of pension plans, and more particularly, the development of guidelines for the governance of pension plans, as positive developments. While the Committee would now like to move more directly to the Dey approach, it recognises that this is an area in which improvements are being adopted rapidly. Many pension funds need more time to decide how to apply one of these sets of governance guidelines to their individual circumstances. Further, there are a number of relatively small, employer-initiated, pension plans, for which the Dey approach may impose such a magnitude of costs, that the employers may move to eliminate the pension plan rather than incur the costs of the Dey approach to governance guidelines. Consequently, it is the view of the Committee that moving immediately to impose a regulation which would require all pension plans to report annually to their members on how the guidelines were being met is not desirable at this time.

The, however, sees a need to encourage the adoption of governance guidelines by all pension plans in Canada, and intends to hold hearings in the year 2000, to determine whether regulations are needed to ensure that plans are being well governed, or whether voluntary compliance with the various guidelines has proven satisfactory.

At some later point, after pension plans have taken steps to improve their corporate governance practices in line with one of the sets of guidelines, it will probably be useful to refine the PIAC, ACPM and OSFI sets of guidelines further into standards.

---

(39) *Ibid.*, 18 June 1998, 23:32 (Mr. John Palmer).



## **Recommendation**

The Committee recommends that the trustees of each pension plan in Canada above a specific asset threshold to be determined in consultation with plan stakeholders adopt one of the PIAC, ACPM or OSFI guidelines and report annually to pension plan members setting out how they comply with, or exceed, the adopted set of guidelines, and explaining why they do not comply if they choose not to do so. Implementation of this recommendation should proceed once the three organisations are prepared to provide assistance to their respective stakeholders who need guidance on how a plan is to perform self-assessment.

## THE GOVERNANCE OF MUTUAL FUNDS

Mutual funds, as was noted on page 3, are very different from pension funds. The mutual fund industry has argued, on the basis of the relative ease of entry and exit of stakeholders, that the market effectively monitors mutual fund management. Witnesses did not, however, feel that pension funds and mutual funds should be treated differently from the point of view of governance; that is, they should be treated similarly from the point of view of scrutiny and evaluation in the public interest.

Ms. Glorianne Stromberg, author of the report entitled *Regulatory Strategies for the Mid-90s – Recommendations for Regulating Investment Funds in Canada*, (commonly known as the “Stromberg Report”) <sup>40</sup> put forward her views on the need for improved mutual fund governance. Released in 1995, the Stromberg Report identified areas of concern with respect to the mutual fund industry and made a number of recommendations that, if implemented, would create a corporate-style scheme of fund governance. Among other things, the Stromberg Report made proposals for improved mutual fund governance including:

- (a) *the enactment of an investment funds statute to provide a common statutory framework for the constitution and governance of investment funds; and*
- (b) *provision for independent boards at the management level and at the fund level.* <sup>41</sup>

---

(40) Glorianne Stromberg, *Regulatory Strategies for the Mid-90s – Recommendations for Regulating Investment Funds in Canada*, (Stromberg Report), Ontario Securities Commission, January 1995.

(41) Glorianne Stromberg, *Regulation and Supervision of Investment Funds in the New Financial Landscape - A Canadian Perspective*, 1997, p. 9. (This paper outlines the major recommendations of the Stromberg Report.)

One mutual fund manager stated:

*The funds should have directors who look after the interests of the unit holders in the funds. That is one of the recommendations Ms. Stromberg made.*

*We are a public company. We already have independent directors. Our mutual funds fall under the umbrella of our corporation. We have that, and think other companies should have that as well.*<sup>42</sup>

Another manager added:

*The addition of independent directors which have at least some overseeing governance function is an issue that is coming. Many of the companies ... are now putting in place independent directors who are separate from the company and separate from portfolio management. They can ensure that objectives are being maintained.*

*.... prospectuses must include all of the different objectives of our portfolios. If there is any overweighting in any sectors, the risk attendant to that overweighting, et cetera, all the different fees and summary of expenses are fairly detailed. There is a fair bit of regulation. It is becoming much more transparent to investors.*<sup>43</sup>

Not everyone agreed with the need for more attention to the governance of mutual funds. Mr. Lawrence Schwartz presented arguments against implementing a corporate-style governance regime for mutual funds in Canada. He maintained that there are no compelling

---

(42) *Evidence*, 14 May 1998, 19:69 (Mr. Douglas Grant).

(43) *Ibid.*, 19 November 1997, 5:82 (Mr. Jonathan Wellum).



reasons for adopting such a regime and contended that proposed reforms are driven by suspicion about non-standard, unincorporated investment vehicles. Mr. Schwartz argued that there has been “no demonstration of unit holder abuse in Canada and certainly none that independent boards uniquely could have prevented.”<sup>44</sup> He felt that the Canadian regime, which combines regulation and fee structures, provides adequate incentive for fund managers to act in the interests of unitholders.

Mr. Schwartz was of the view that the adoption of governance structures similar to those currently operating in the United States could lead to more litigation and additional regulation.<sup>45</sup> He also foresaw problems with implementing change and felt that to be effective, governance reform measures would have to be accepted nationally; something that he felt would be difficult to achieve.

The Committee did not find the views of Mr. Schwartz persuasive. The Committee believes that there is a need for the implementation of a corporate-style governance regime for mutual funds in Canada. The recommendations that follow reflect this view of the Committee.

## **Recommendation**

**The Committee believes that independent directors have a key role to play in the governance of mutual funds. Their independent status leaves them free to focus on issues of fairness, conflicts of interest, and procedural and monitoring issues. Independent directors would not be there to second-guess the investment decisions of portfolio managers. Every mutual fund should be required to have a majority of independent directors.**

---

(44) Lawrence P. Schwartz, *The Canadian Approach to Mutual Fund Governance*, Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, May 1998, p. 15.

(45) *Evidence*, 28 May 1998, 20:58 (Mr. Lawrence Schwartz).

In her testimony, Ms. Stromberg pointed out that for tax reasons most mutual funds in Canada are structured as trusts rather than as corporations. She went on to note that there are few legal restrictions on the content of trust documents establishing the trust.<sup>46</sup> Mutual funds that are structured as corporations, however, are subject to both the statutory provision of the relevant corporate legislation and the body of law applicable to corporations. Noting that there is well-developed legislative precedent for business trusts in the United States, Ms. Stromberg felt that it would be advantageous if business trust legislation were enacted in Canada.<sup>47</sup>

The Stromberg Report elaborated on this concept.

### **Recommendation**

**The Committee recommends the enactment of legislation that would recognize a business trust structure that would be similar to a corporate structure and would include provisions for directors and officers of the trust and the extent of their independence, how they may be elected and removed, how fundamental changes in the trust would be made, and unitholders' rights and remedies.**

### **Recommendation**

**Investors are entitled to know the risk management and governance practices of their mutual fund manager. They have a right to know what processes are in place to monitor the decisions taken on the risk exposures of the mutual fund, and if that monitoring is taking place.**

---

(46) *Evidence*, 14 May 1998, 19:43 (Ms. Glorianne Stromberg).

(47) *Ibid.*, 19:49.

When the Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada (the Dey report) was released four years ago, the Toronto Stock Exchange (TSE) made it a requirement for all TSE listed companies to file public documents showing how they are complying with the guidelines for corporate governance put forward in the report. If a company chooses not to comply with the guidelines, it must state why.

With respect to the governance of mutual funds, if the fund manager is a publicly traded TSE company, it is subject to the Dey guidelines. Other fund managers have no such formal responsibility.

The emphasis in the Dey guidelines is on full disclosure. It is the view of the Committee that the same degree of disclosure should apply to all mutual funds in Canada. The Dey Guidelines should be adhered to by all mutual fund companies in Canada.



## INSTITUTIONAL INVESTOR ACTIVISM

The investments of institutional investors have grown significantly since the mid-1970s when pension and mutual funds had only \$5.3 billion invested in Canadian equities. Today, the figure is more than \$180 billion.<sup>48</sup> One witness told the Committee that this growth reflects two significant developments: the ageing population; and the shift of pension fund assets from fixed income securities into equities.

Pension and mutual funds now own nearly one-half of the shares in Canadian publicly traded corporations; institutional holdings were just over 10% as recently as 1988, and 20 years ago, they were less than 1%.<sup>49</sup>

This dramatic growth in institutional investments has been accompanied by a steady increase in the involvement of these institutions in corporate issues. A decade ago, institutional activism in Canada was almost unheard of. Institutional investors who were unhappy with corporate management or the direction of a particular company would simply “vote with their feet” by selling their shares. Today, institutions no longer automatically follow this path; they possess considerable proxy voting power and may quietly or openly seek the changes in a corporation which they believe should be implemented.

### 1. The Nature of Institutional Activism

In the United States there is a long history of institutional activism by public pension plans. Mr. Murray Davidson, a specialist in the area of corporate governance practices to both the mutual fund and the public pension plan sectors in the United States, told the Committee that the activities of public pension plans have been an important catalyst for changes in the corporate governance practices of U.S. public corporations. He also noted that there has been a significant

---

(48) Ontario Teachers' Pension Plan Board (OTPPB), Briefing Book prepared for the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 7 May 1998, p.1.

(49) *Ibid.* and data provided to the Committee by SEI Financial Services Ltd., 19 September 1997.

improvement in the financial performance of companies in which major public pension plans have focused attention on the companies' corporate governance practices.<sup>50</sup>

CalPERS, the California Public Employees Retirement System, for example, has been particularly active in corporate governance. Its corporate governance principles cover such issues as composition of the boards of directors of corporations, the relationship between the board and management and the number of independent directors. Finding that many corporations were not receptive to its attempts to discuss the need for changes to their corporate governance practices, CalPERS adopted a more aggressive, publicly oriented stance that includes the creation of guiding principles of corporate governance and the targeting of companies that underperform. Mr. Davidson felt that CalPERS' public approach to governance has changed corporate behaviour.<sup>51</sup>

Professor Jeffrey MacIntosh, who has written extensively on the role of institutional investors, points out that institutional investors in Canada have shown their influence by:

- voting against management;
- threatening to exercise dissent rights;
- suing to enjoin a transaction;
- enlisting the support of securities regulators to stop a transaction;
- publicly expressing dissatisfaction with management, or on a particular course of action it recommended;
- mounting or participating in a proxy battle to unseat management;
- supporting institutional organizations such as the Pension Investment Association of Canada (PIAC);

---

(50) *Evidence*, 20 November 1997, 5:95 (Mr. Murray Davidson).

(51) *Ibid.*, 20 November 1997, 5:110.

- creating proxy voting guidelines dealing with matters such as poison pills, executive compensation and other matters;
- meeting with management, either individually or collectively, to discuss matters of concern<sup>52</sup>

As well, Professor MacIntosh has outlined a number of reasons why institutional investors may not always be active and effective monitors of corporate activities, including:<sup>53</sup>

- free-ridership – the efforts of institutional investors to increase corporate value will benefit other shareholders and may benefit the institution’s rivals;
- co-option by management – the pension plan of a service provider may vote with management for fear that if it does not, it will lose the corporation’s business;
- pension managers may follow a “golden rule” – a mutual back-scratching arrangement under which fund managers appointed by management from one corporation will refrain from engaging in activism in return for similar behaviour from other fund managers;
- political pressures on public pension funds – pension funds may be pressured to make certain investments to support the local economy or for other political reasons;
- limited monitoring capabilities, given large portfolios, limited staff, and limited ability to engage in active management activities;
- the need or desire to maintain liquid portfolios, which results in the acquisition of small blocks without significant voting power;
- legal restraints on institutional monitoring activities;
- an institutional culture of “passivity”;

---

(52) Jeffrey G. MacIntosh and Lawrence P. Schwartz, “Do Institutional and Controlling Shareholders Increase Corporate Value?”, in *Corporate Decision-Making in Canada*, Industry Canada Research Series, Ministry of Supply and Services Canada, 1995, p. 311.

(53) Jeffrey G. MacIntosh, “Institutional Shareholders and Corporate Governance in Canada”, *The Canadian Business Law Journal*, Vol. 26, 1996, 145 at p. 158-171.



- fear that approaching other shareholders with concerns about management will trigger a “race to exit” which will cause the share price to fall;
- potential fiduciary conflicts between maximizing fund value and corporate value when fund managers become corporate directors;
- the proliferation of non-voting shares in Canada;
- difficulties in identifying other shareholders;
- poison pills <sup>54</sup>.

Some commentators contend that Canadian institutional investors ought to take on an increasingly important role in corporate governance issues. Murray Davidson pointed out that the larger funds are now more active in trying to bring about changes in corporate governance, the structure of board of directors and the number of independent directors. He characterized the approach of Canadian institutional investors to activism as “less public and maybe less confrontational” than that of some of the U.S. public pension funds. <sup>55</sup>

One witness argued that because Canadian institutional investors invest in fewer companies, it is not necessary for them to adopt the CalPERS model of targeting companies.

*CalPERS has to monitor ... 3,000 companies when they get into their world arena. It is absolutely huge. So they need to take an approach using a screen to focus on a smaller number of companies that they can deal with.*

*In Canada, a number of institutional investors only choose 40 or 50 companies so they get to know those companies much more intimately. Their screen is used to select the corporate issuers in which they invest. They do not*

---

(54) A poison pill is a shareholders rights agreement that when triggered by an event such as a hostile takeover offer provides the shareholders of the target company with rights to purchase additional shares or to sell shares at favourable prices.

(55) *Evidence*, 20 November 1997, 5:108 (Mr. Murray Davidson).

*need to use the approach that CalPERS is using, which is the screen to select the targets for shareholder activism. The Canadian institutional investors are looking more at their whole portfolio to see where they are happy with the way the corporation is being managed, its governance structure, or to see areas in which they should be doing something.*<sup>56</sup>

Responding to the question of how institutional investors exercise their influence, Mr. Michael Grandin, Executive Vice-President and Chief Financial officer of Canadian Pacific Limited (CP), noted that there appear to be three broad categories of institutional investors: “those that vote with their feet; those that seek to influence management through dialogue and persuasion and a small but emerging group who actively seek to influence management through board seats and catalytic activities.”<sup>57</sup> His comments were confined to CP’s experience with institutional investors who use dialogue and persuasion.

Mr. Grandin characterized the institutions that contact CP as being well informed; however, their views and suggestions tend to be short-term oriented and focused on financial optimization. The company often finds it difficult to differentiate between suggestions intended to influence its thinking and those intended to elicit new information.<sup>58</sup> He contended that it would be difficult for one institution, no matter how large, to have a material effect on the company’s thinking; however, if similar views were received from several institutions, “the aggregate effect may affect our actions or may affect our assessment of the market’s likely response to our plans and prompt a change in how we describe our plans to the market and how we respond to questions.”<sup>59</sup>

---

(56) *Ibid.*, 5:127 (Mr. William Riedl).

(57) Canadian Pacific Limited, *The Governance of Institutional Investors*, Brief to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 13 May 1998, p. 6.

(58) *Ibid.*, p. 6-7.

(59) *Ibid.*, p. 7.

## 2. Making Views Known to Corporate Management

The Committee heard considerable evidence that the most common form of institutional investor activism consists of private meetings with a corporation's senior management, usually the chief executive and chief financial officers. Only when this "quiet diplomacy" fails do institutional investors adopt a more public approach.

The Chairman of Sceptre Investments, presently the fifth largest pension fund manager in Canada, told the Committee that private meetings with companies are a valuable tool.

*...[W]e have private meetings with companies in which we invest. These meetings are valuable to us, in part, because we control the agenda and, in part, because it is important to us to know the character of the people managing the companies that we invest in. It is important to the companies, and they agreed to do it because they need to keep in touch with their shareholders and we are, typically, a big shareholder.*<sup>60</sup>

For the Ontario Municipal Employees Retirement System, quiet negotiations with a company are the most effective way to bring about change. OMERS does this by first seeking information about its concerns and asking how management is meeting the goals and objectives of the shareholders.<sup>61</sup> It described the actions it may take to voice its dissatisfaction when it believes that long-term shareholder value is threatened by a company's perceived behaviour. In the absence of a decision to sell the shares, OMERS might:

- write to senior management to express its concerns;
- seek a private meeting with management or the board of directors;

---

(60) *Evidence*, 14 May 1998, 19:63-64 (Mr. Douglas Grant).

(61) Ontario Municipal Employees Retirement System (OMERS), *The Role of the Public Pension Fund in the Canadian Economy*, Presentation to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 5 May 1998, p. 14.

- support other shareholders by voting for motions that they have put on the ballot;
- put motions on the ballot itself, or
- engage in legal action against the company whose management is generally believed not to be acting in the best interests of the shareholders.<sup>62</sup>

OMERS believes that “a perfectly legitimate role of an informed shareholder is ... to ask management what it is that they are or are not doing that is generating value for shareholders – particularly when a company’s performance has become misaligned with the shareholders’ expectations.”<sup>63</sup> This, according to OMERS, is very different from telling management how it should run a company or generate objectives.

The Ontario Teachers’ Pension Plan Board stated that, where it has exerted quiet influence”, it has acted mainly through the corporate board of directors to improve long-term shareholder value.<sup>64</sup>

In a 1997 presentation to the Canadian Bar Association, the General Counsel of the OTPPB stated:

*A third way in which we apply our corporate governance policy is through face to face meetings with the directors and executives of major companies. These private discussions provide an occasion for us to express our expectations as owners about the importance of enhancing shareholder value.*

*We consider face-to-face meetings with management an integral part of our due diligence is selecting companies for major investments and managing those investments in the long term.*

---

(62) *Ibid.*, p. 13.

(63) *Ibid.*, p. 14.

(64) OTPPB (1998), p. 2.



*...we are professional investment managers committed to one overarching goal – to create shareholder value for the beneficiaries of our pension plan. Having intimate chats with CEOs is one way of achieving that.* <sup>65</sup>

Mr. William Dimma, who is a director of several public companies, believes that the preferred way for institutional investors to make their views known to a company is to deal “quietly and privately” with the CEO and senior officers. He contrasted this quiet method with the more public, and in his view, less effective approach employed by some institutional investors in the United States.<sup>66</sup>

*...it should only be a last resort when the pension fund manager or the head of the fund ... has to go to the street. There are times when it is quite justified to go to the street or go to the media and give a speech which makes some highly controversial and critical remarks about a company...That is not the Canadian way. That is not the way to get things done.* <sup>67</sup>

Indeed, a 1994 Conference Board study, *Company Relations with Institutional Investors*, confirms that institutional investors prefer to talk to a company’s CEO or other senior officers when they have a serious question.<sup>68</sup>

---

(65) Roger Barton, *How Institutional Investors See Themselves*, Presentation by the General Counsel of the Ontario Teachers’ Pension Plan Board to the Canadian Bar Association, Corporate Governance: A National Perspective, April, 1997, p. 8.

(66) *Evidence*, 6 May 1998, 17:53-54 (Mr. William Dimma).

(67) *Ibid.*, 17:61.

(68) The Conference Board, *Company Relations With Institutional Investors*, 1994, p. 21.

One witness felt that there was no difference in the approach taken by Canadian and U.S. institutional investors who contact Canadian Pacific Limited except that some of the U.S. institutions may be somewhat more aggressive.<sup>69</sup>

Another witness who serves on the Teachers' Pension Plan Board in Manitoba, considered it part of the exercise of fiduciary responsibility to have the fund's investment manager visit companies in which the plan invests.<sup>70</sup>

### **3. Institutional Investor Representation on Corporate Boards**

One of the least utilized methods of activism is direct involvement on the board of directors of a corporation. Indeed, there is considerable debate about whether institutional investors should be directly represented on corporate boards. Conflict of interest and potential fiduciary problems that might arise when an institutional investor becomes an "insider" have been cited as reasons for avoiding institutional representation on boards. On the other hand, improved company performance and the ability to bring concerns directly to the board table have been cited as arguments in favour of institutional representation.

One witness suggested that where institutional investors have large holdings, in the order of 10 percent or more, institutional representation on the board of directors would enhance corporate governance.<sup>71</sup> Another witness, however, felt that it would not be a good idea to have mutual fund managers or pension fund managers sitting as directors of companies in which they have significant investments.<sup>72</sup>

---

(69) *Evidence*, 13 May 1998, 19:31 (Mr. Michael Grandin).

(70) *Ibid.*, 7 May 1998, 18:17 (Mr. Tom Ulrich).

(71) *Ibid.*, 2 June 1998, 21:28 (Mr. Purdy Crawford).

(72) *Ibid.*, 6 May 1998, 17:61 (Mr. William Dimma).

The institutional investors who discussed the question of directorships told the Committee that institutional investor representation on corporate boards was far from common. For the most part, specific board representation is granted only where substantial investments or the purchase of private companies are involved.

In 1997, the General Counsel of the OTPPB indicated that only on rare occasions would the OTPPB suggest candidates to a corporate board's nominating committee for consideration as directors.

*... [W]e will suggest candidates if a company has too many directors related to management. Or if it lacks board members with expertise in areas important to the company's future, such as knowledge of overseas markets. Or ... if the chairman or board nominating committee actually seeks our advice and help. We maintain a book of prospective candidates who are well known to our senior management or our directors.*

*This process is very much at arms' length. We put names forward and leave it up to the board's nomination committee to do the rest. Generally, the relationship is at arm's length because we believe that a director should be accountable to all shareholders and not to his or her sponsor. Consequently, we do not want nominees reporting back to us. We do not want a special relationship.*

*The only exception to this rule is in a few companies where we are a major investor in a new business plan, with perhaps 25 percent or more invested in that company. In these rare situations, having our own representative on the*

*board enables us to better monitor implementation of changes that are a condition of our investment.* <sup>73</sup>

The President and CEO of the OTPPB stated that, in cases where the OTPPB purchases a private company, it will have representatives on the board, but will relinquish its seats within two years of the company's going public. <sup>74</sup>

A representative of the Manitoba Teachers' Pension Plan indicated that where the Plan has substantial direct investments in corporations and real estate, it will take an active role in attempting to improve corporate performance or the operation of a real estate development; this would include taking a seat on the board of directors, if necessary. <sup>75</sup>

---

(73) Barton (1997), p. 9.

(74) *Evidence*, 7 May 1998, 18:49 (Mr. Claude Lamoureux).

(75) *Ibid.*, 18:16 (Mr. Tom Ulrich).



## INVOLVEMENT IN CORPORATE GOVERNANCE

*We believe that corporate governance activism is not an issue which should be regarded with concern but rather one which focuses the attention of corporate management on activities which promote improved corporate performance. -- Pension Investment Association of Canada (Issue 5:42)*

### 1. Factors Influencing Corporate Governance Activism

In recent years, as pension funds and mutual funds have rapidly grown in value, there has been a concomitant increase in their ownership of the shares of Canadian companies. As a result, institutional investors are becoming more interested in corporate governance issues and in ensuring that adequate accountability mechanisms have been established in the companies in which they invest.<sup>76</sup>

A survey of Canadian institutional investors revealed that abuse of power by management or a majority shareholder was the most important incentive for them to become active in corporate governance. Additional incentives included fiduciary responsibility to clients and the size and nature of an institution's holdings.<sup>77</sup>

Other developments also have been identified as responsible for increasing institutional investor interest in corporate governance:<sup>78</sup>

---

(76) Kathryn E. Montgomery, "Market Shift – The Role of Institutional Investors in Corporate Governance", *The Canadian Business Law Journal*, Vol. 26, 1996, 189 at p. 190.

(77) *Ibid.*, p. 190-191.

(78) *Ibid.*, p. 191-192.

- Strong growth in funds managed – The value of funds managed by institutions has grown significantly as demographic trends support retirement saving and more and more savings are directed to professionally managed funds.
- Increasing institutional ownership of Canadian equities– As institutions own an increasing percentage of the Canadian equity market, their liquidity decreases in that they are less able to sell their shares without adversely affecting the market.
- Fewer investment opportunities – Restructurings and mergers have decreased the number of companies in which institutions can invest.
- The growth of index funds <sup>79</sup> – When institutional investors index investments they essentially become long-term investors. They become locked into an investment because selling would be contrary to indexation, a principle that seeks to mimic the performance of a particular stock market index.
- More competition in fund management – Competition has increased in fund management with respect to investment performance and the ability of the fiduciary to safeguard an investment.
- Regulatory changes – Changes to the legal and regulatory environment have enhanced shareholder rights and provide more protection to minority shareholders.

Witnesses confirmed that a number of the above factors and developments have raised the level of institutional investor interest in corporate governance. The Pension Investment

---

(79) Indexing is a practice of tying a stock portfolio to the performance of the market either by purchasing index funds or by buying shares in order to mimic the performance of stock price index such as the TSE 300.

Association of Canada asserted that this new focus is attributable to the vast increase in institutional investors' holdings in individual companies.<sup>80</sup>

*You can understand the dilemma facing an institutional investor holding a large position in the share capital of a company. Not many years ago it was an easy decision for such investors. Dissatisfied with corporate performance, they simply sold the shares into a liquid market. Today, it is not always as simple as many pension funds find themselves in the position of working with the company in an effort to improve long-term corporate performance.*<sup>81</sup>

OMERS, for example, told the Committee that, as a large shareholder selling a substantial block of shares, it could negatively affect the market value of the shares for some time. Furthermore, OMERS pointed out that it might be difficult to place the money it received from a sale elsewhere at an acceptable rate of return, given the relatively small number of Canadian companies in which OMERS and other large pension plans could make meaningful investments without taking control.<sup>82</sup>

One should not conclude from the foregoing, however, that it is now always difficult for institutional investors to sell their investments without driving prices down. Many such investors, particularly smaller ones, are still able to, and do, vote with their feet in response to flagging corporate performance.

The level of interest in corporate governance issues would also appear to depend to a large extent upon the attributes of the institutional investor. In both Canada and the United States, large public pension funds have been the most active institutional investors attempting to

---

(80) Pension Investment Association of Canada, Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, November 1997, p. 4.

(81) *Evidence*, 19 November 1997, 5:41 (Mr. Donald Walcott).

(82) OMERS (1998), p. 13.

influence the governance of the firms in which they invest. Jeffrey MacIntosh suggests that there are structural reasons for this. Public pension funds have enormous assets; the largest Canadian funds, such as the Ontario Teachers Pension Plan Board, the Ontario Municipal Employees Retirement System and the Caisse de dépôt et placement du Québec, invest billions of dollars in Canadian equities and own large numbers of shares of publicly traded companies. The amount of money and the holdings involved give them considerable economic leverage. In addition, pension money, by its nature, is long-term, so that pension fund managers are able to invest for a longer period than, say, mutual fund managers, whose perspective is shorter-term. Furthermore, Professor MacIntosh suggests that public pension fund managers are less vulnerable to co-option by corporate management (that is, simply “toeing the corporate line”).<sup>83</sup>

Many private sector funds, in spite of a large asset base and a long-term perspective, are still not nearly as active as their public sector counterparts. Again, Jeffrey MacIntosh contends that susceptibility to being co-opted by corporate management seems to be the main reason for this. He also suggests that internal pension fund managers may have an implicit arrangement not to “rock the boat” at other corporations, in return for a similar behaviour from other pension fund managers.<sup>84</sup> PIAC, however, believes that co-option is less of an issue than anecdotal reports may suggest.

*...PIAC has no evidence whatsoever that co-option has occurred and understands, from reports from its Members, that proxies are voted without duress. As for external managers, the influence of a corporate client on the manager's ability to vote proxies of that company is secondary to an extant bias in favour of management arising from their selection of the stock in the first*

---

(83) Jeffrey G. MacIntosh, Explanatory Paper, prepared for Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, December 1996, p. 5.

(84) *Ibid.*, p. 6.



*place. They bought the shares, thus they are not likely to vote against the management in whom they have expressed confidence.*<sup>85</sup>

Thus, it would appear that larger plans are more active than smaller plans and public pension plans are more active than their private sector counterparts. PIAC, whose membership includes public and corporate-sponsored pension funds, stated that it would be inappropriate to attribute to the entire pension business the same interest and level of sophistication in governance issues as the large public pension plans.<sup>86</sup> Furthermore, a recent survey of members of the Association of Canadian Pension Management (ACPM) revealed that proxy voting and influencing companies are primarily concerns of large plans; smaller plans tend to invest in pooled funds or delegate voting to external managers.<sup>87</sup> When the ACPM asked pension plans if they had ever tried to influence the structure or behaviour of a company in which they had invested, 40% of the responding plans with assets of more than \$1 billion said that they had. Only 15% of plans with assets of \$100 –\$999 million responded in this way while none of the plans with assets below \$100 million so responded.<sup>88</sup>

Jeffrey MacIntosh contends that there are structural and practical reasons to believe that mutual fund managers should not be active in corporate governance. He suggests that because such managers do a considerable amount of trading and are evaluated regularly, their interest is not sufficiently long-term. In addition, they may not be willing to spend the time and money required to become actively involved in corporate governance. Finally, a number of external mutual fund managers also manage pension fund assets; activism on their part might deter management from directing pension fund business towards them.<sup>89</sup>

---

(85) PIAC (1997), p. 7.

(86) *Ibid.*

(87) *Evidence*, 6 May 1998, 17:69 (Mr. Michael Beswick).

(88) Association of Canadian Pension Management, Membership Survey on Pension Plan Governance/Investment Practices, May 1998, p. 10.

(89) MacIntosh, Explanatory Paper (1996), p. 4.

One witness noted:

*On the whole, and I am now generalizing, mutual fund managers are more passive than public pension fund managers and tend to vote with the management of corporations in which they own stock.*

*There are, however, some notable exceptions, more in the U.S. than in this country, but even here there are one or two examples where a few high-profile mutual fund managers speak out forcefully.*<sup>90</sup>

## **2. Governance Issues of Importance**

When institutions become involved in the governance of investee corporations, it is generally in relation to a specific set of issues. This is largely confirmed by a 1997 survey of PIAC members, which found that the key governance issues reported by the respondents as being of concern to PIAC members are:

- Accountability of management to the board;
- Accountability of the board to shareholders;
- Private agreement exemptions;
- Golden parachutes<sup>91</sup>;
- Independent directors on compensation and audit committees;
- Crown jewel defences<sup>92</sup>;
- Executive compensation linked to performance;
- Director independence from management;

---

(90) *Evidence*, 6 May 1998, 17:49 (Mr. William Dimma).

(91) Golden parachutes are severance payments to top corporate executives who are terminated or demoted.

(92) A “crown jewel defence” is an anti-takeover tactic. A company will sell its most valuable assets to a friendly third party (OMERS Proxy Voting Guidelines).

- Poison pills;
- Director independence from a controlling shareholder;
- Unequal or subordinate voting shares;
- Blank cheque preferreds <sup>93</sup>;
- Greenmail <sup>94</sup>;
- Excessive executive compensation;
- Detailed disclosure of executive compensation;
- Stock option plans;
- Lock-up arrangements;
- Self-assessment of corporate governance effectiveness. <sup>95</sup>

In order to assist its members in their consideration of contentious corporate governance issues, PIAC published corporate governance standards to codify the standards institutional investors believe Canadian corporations should follow.

---

(93) Blank cheque preferred shares have a fixed dividend that is better secured by company assets than common stock. The board of directors usually has discretion to establish voting, dividend, conversion and other rights (OMERS Proxy Voting Guidelines).

(94) Greenmail is a payment of a premium over market value of shares to a raider who has accumulated a large block of shares in order to end a takeover bid (OMERS Proxy Voting Guidelines).

(95) PIAC (1997), p. 6-7.

The PIAC corporate governance standards deal with four principal areas: obligations of boards of directors, executive compensation, takeover protection and shareholder rights.<sup>96</sup>

The evidence indicates that institutional investor activity in corporate governance is based upon the principles of corporate accountability and improved shareholder value. PIAC contends that “the *only* reason pension funds encourage improved corporate governance is to realize improved corporate performance and the resultant improved shareholder value.”<sup>97</sup>

Institutional investors were careful to note that the pursuit of these aims does not include involvement in running the companies in which they invest.

---

(96) *Corporate Governance Standards of the Pension Investment Association of Canada*, 1993. In the area of obligations of the board of directors, PIAC calls for a majority of board members to be independent, separation of the positions of CEO and chair of the board, boards of not more than 15 members, the establishment of committees of the board and annual reporting to shareholders about a corporation's corporate governance standards and practices as well as an evaluation of those practices. The PIAC standards state that the design of an executive compensation plan is more important than the size of the total remuneration. Shareholders have six main objectives in relation to such plans: compensation plans should induce management to become owners of enough stock for their interests to coincide with those of the shareholders; compensation should be high enough to attract qualified management but not structured to reward failure; compensation should motivate management to achieve long-term shareholder value; loans to purchase stock or options that obligate executives beyond their ability to pay should be avoided; unrestricted stock options, options priced below current market value or low interest loans should not be permitted; directors sitting on the Compensation Committee should be independent from management; and there should be an annual reporting to shareholders of the principles and structure of a company's executive compensation program.

In the area of takeover protection, PIAC favours: boards of directors that submit major corporate changes to a committee of independent directors and to a vote of shareholders not controlled by management; giving shareholders enough time for review and enough information to make informed judgments and not allowing management to short track a takeover bid by using a company's retained earnings or borrowing power to buy large blocks of stock or seek a friendly third party to buy large blocks of stock without extending the offer to other shareholders.

In the area of shareholders' rights, the PIAC standards state that the proxy voting system must ensure that neither management nor shareholders are able to dominate the system or exercise undue influence. All shareholders should be treated equally with the same rights per share except where the stock is part of a senior class with separate, explicit defined rights.

(97) PIAC (1997), p. 4.



*We are not interested in taking over companies. We are not interested in building empires. Our total goal, as shareholders, is to improve the return on our shares.*<sup>98</sup>

The OTPPB pointed out that it does not want to run the companies in its investment portfolio. Its focus is rather on what a company is doing to create long-term shareholder value.<sup>99</sup> Other pension plans expressed a similar view. For example, OMERS' approach to large Canadian companies

*is not to tell an operation how to run itself or to get involved in day-to-day management. Instead we are there to remind the management and directors of a public company that they represent their shareholders and that their fiduciary responsibilities are sacrosanct. Ultimately, we are there to insure that all shareholders are being treated with an equal hand.*<sup>100</sup>

Mr. Jonathan Wellum, President and portfolio manager of the AIC Group of mutual funds, noted that becoming involved in the management of companies is not part of its mandate as a mutual fund manager.

*We are a longer-term buy-and-hold investor.... However, we are caught, as we get into larger and larger positions as mutual fund managers, with this passive investor aspect. We must be passive at the same time as we take large positions in companies. ... We talk to management, and if things are not going the way we think they should be going we can make suggestions; but we are not*

---

(98) *Evidence*, 19 November 1997, 5:59 (Mr. Donald Walcott).

(99) OTPPB (1998), p. 14.

(100) OMERS (1998), p. 12.

*activists in the sense of trying to get involved in management to enforce those issues.*<sup>101</sup>

### 3. Proxy Voting

The traditional, and still important, way in which institutional investors interact with companies is through the proxy voting process; they view proxy voting rights as important assets. Indeed, it has been suggested that institutional investors have a responsibility to make considered use of their proxy votes.<sup>102</sup> A number of institutional investors told the Committee that they routinely exercise their voting rights. As an index fund manager, Barclays Global Investors pointed out that they cannot simply sell a stock when they disagree with how a company is being run; they view voting as part of their duty to act in the best interests of their clients.<sup>103</sup>

The Ontario Public Service Employees Union Pension Trust, which manages the OPSEU Pension Plan, strongly supports the exercise of voting rights on behalf of pension plans.

*Failure to vote would mean reducing the value of those shares purchased on behalf of plan members and pensioners. Responsible and effective participation in the investment market includes the right and, in the case of pension plans, the obligation to participate in corporate decisions through the exercise of voting rights.*<sup>104</sup>

---

(101) *Evidence*, 19 November 1997, 5:90 (Mr. Jonathan Wellum).

(102) United Kingdom, Final Report of the Hampel Committee on Corporate Governance, January 1998, as quoted in *Corporate Governance*, A Report to the OECD by the Business Sector Advisory Group on Corporate Governance, April 1998, p. 45.

(103) Barclays Global Investors Canada, Role of Institutional Investors, Presentation to Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 13 May 1998, p. 5.

(104) OPSEU Pension Trust, Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 4 June 1998, p. 13-14.

The OTPPB takes proxy voting seriously. In its brief to the Committee, the OTPPB outlined the procedures it employs for dealing with proxies.

*We review all proxies as they come in and check them against our guidelines. Non-routine items are highlighted and then reviewed by our vice-president, equities. More obscure proxies are discussed with our managers and analysts. We also subscribe to the Fairvest proxy service which alerts us to controversial issues.*

*The most controversial or difficult proxies are discussed with the senior vice-president of investments and occasionally with the CEO. We also report annually to the board of directors on proxy voting.*<sup>105</sup>

The OTPPB went on to note that in 1997, it had exercised proxies in 337 companies. Of those proxies, it had voted in favour of 127 routine items, such as non-contentious appointments of directors and auditors, and 84 non-routine items, including changes in general corporate by-laws. The OTPPB had voted against management 126 times on proposals that were contrary to its guidelines.<sup>106</sup>

OMERS told the Committee that its fiduciary duties require it to vote its proxies. Voting rights are the property of the pension fund and have a recognized market value. OMERS is asked to vote on more than 1,200 proxies each year, most of which are routine. It uses its own internal researchers and a number of services to review proxies and alert it to major changes proposed by companies.<sup>107</sup>

---

(105) OTPPB (1998), p. 17-18.

(106) *Ibid.*, p. 18.

(107) OMERS (1998), p. 12. Fairvest Securities Corporation has a proxy review service in which it analyzes and make recommendations on issues to be voted on at annual and special meetings of various companies. PIAC operates an overnight Proxy Calendar service by fax to members. The Proxy Calendar identifies forthcoming corporate meetings, their agendas and non-routine issues.

Not all institutional investors, however, assign the same importance to proxy voting. A survey of PIAC members completed in 1997, revealed that though a significant number of respondents were notified of important corporate issues, 71% of them did not provide specific instructions to external managers on proxy issues.<sup>108</sup> Of the respondents, 26% analyzed proxy material internally while 50% believed such material was analyzed by external managers.<sup>109</sup>

Institutional Investors such as OMERS, the OTPPB, and the Ontario Public Service Employees Union Pension Trust have developed their own proxy voting guidelines. These guidelines often contain general statements of policy on various aspects of corporate governance and specific recommendations on numerous issues. The PIAC survey revealed that 66% of respondents have a proxy voting policy.<sup>110</sup> While allowing flexibility to judge each situation on an individual basis, the OMERS guidelines make a number of specific recommendations for voting. Under most circumstances, OMERS will direct its votes to be cast in the following manner:

- against stock option clauses that do not meet the criteria set forth in the guidelines;
- against “golden parachutes”;
- against most “poison pills”;
- against leveraged buyout proposals if OMERS believes that management or the board of directors have not adequately pursued shareholders’ interests;
- against unequal or subordinate voting shares;
- against “greenmail” transactions;
- against unlimited or excessive share issues, including unlimited “blank cheque” preferred shares.<sup>111</sup>

---

(108) PIAC (1997), p. 7. The 71% figure includes members of PIAC who provide general instructions to external managers on proxy issues or those who ask to be consulted only on significant issues.

(109) *Ibid.*, p. 6.

(110) *Ibid.*

(111) OMERS, Proxy Voting Guidelines, March 1998, p. 4.



Noting that the right to vote possesses economic value, Ms. Glorianne Stromberg told the Committee that fund managers should clearly articulate their policy with respect to voting and explain in their annual and interim reports any deviations from it.<sup>112</sup>

#### 4. Views on Institutional Investor Activism

Jeffrey MacIntosh believes that institutional investors have a useful role to play in supervising Canadian public corporations. He maintains that they are better overseers than retail investors because they have more at stake. Professor MacIntosh referred to empirical studies showing that institutional investor involvement improves corporate performance and produces higher returns on assets and equity.<sup>113</sup> Purdy Crawford, former CEO of Imasco, agreed with these findings confirming that institutions have tended to create a higher return on assets and equity in Canadian companies in which they invest.<sup>114</sup>

Professor MacIntosh noted that institutional investors play a vital role in ensuring that corporate managers manage in a disciplined way. He suggests that this benefits not only institutional investors but also small retail investors, especially as markets become more efficient, making it increasingly difficult for small retail investors to use information in the media to beat the market. In addition, because institutional investors now do the bulk of trading in Canadian equity markets, the pricing efficiency in the portion of the market in which they are active is greater than the pricing efficiency in the portion where only retail investors are present.<sup>115</sup>

---

(112) Stromberg (1998), p. 5.

(113) *Evidence*, 18 November 1997, 5:7-8 (Mr. Jeffrey MacIntosh).

(114) *Ibid.*, 2 June 1998, 21:20 (Mr. Purdy Crawford).

(115) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:15-16 (Mr. Jeffrey MacIntosh).

Witnesses who commented on institutional activism were generally of the view that this had increased and would likely continue to do so. They also had a positive view of the impact of such activism. William Dimma answered an unequivocal “yes” to the question of whether greater shareholder influence over a wider range of corporate governance issues is a good thing. However, he stated that it was important not to forget that the institutional investor is an agent of the shareholder, whose interests may not always coincide with those of the manager of a pension fund. While institutional investors have become the watchdogs in relation to potential abuses of corporate power, he wondered who would watch institutional investors to ensure that one type of abuse was not replaced by another.<sup>116</sup>

Michael Grandin, of CP, noted that institutional investors have had significant success in obtaining increased disclosure with respect to corporate governance practices, compensation and its link to performance and shareholder rights plans.<sup>117</sup>

Malcolm Hamilton, of William M. Mercer Limited, took a tempered view, noting that some activism improves corporate performance but activism taken to excess does not.<sup>118</sup>

Institutional investors who commented on activism suggested that it produces benefits for all shareholders. OMERS felt that this positive effect is manifested in two ways. First, by their vigilance, institutional investors are able to detect problems early and provide a means of provoking change that might not have been possible for small shareholders. Second, by demanding more information from public companies, institutional investors have increased the flow of information to all shareholders.<sup>119</sup>

---

(116) *Ibid.*, 6 May 1998, 17:50 (Mr. William Dimma).

(117) Canadian Pacific Limited, (1998), p. 6.

(118) *Evidence*, 5 May 1998, 17:14 (Mr. William Hamilton).

(119) OMERS (1998), p. 15.

For its part, the OTPPB believes that all shareholders, particularly the small investors, benefit from its quiet influence on corporations. PIAC pointed out that everyone, from small retail investors to other institutional investors, gains if an institutional investor improves shareholder value.<sup>120</sup>

Not all commentators agree that activism has a significant impact on company performance, however. Commenting on the activities of American institutional investors, Bernard S. Black argues that activism has not affected corporate performance to a large extent.

121

*Activism by large institutional shareholders has been part of the United States landscape for over a decade, long enough to begin to assess whether it affects firm performance. The evidence to date suggests that activism, American style, has had little effect on firm performance. The evidence on whether long-term "relational investing" by institutional investors correlates with improved firm performance is also mixed. Particular institutional investors may have the skill to improve the performance of their portfolio companies, but this skill may be scarce among institutional investors as a whole.*<sup>122</sup>

Another commentator noted that institutional investor activism "demonstrates the validity of institutional funds" but went on to state that

---

(120) *Evidence*, 19 November 1997, 5:60 (Mr. Russell Hiscock).

(121) Bernard S.Black, "Does Shareholder Activism Improve Company Performance?", *The Corporate Board*, March/April 1998, p. 1.

(122) *Ibid.*

*Institutional investors are similar to a posse, actively pursuing increased returns. But shareholder activism also produces the occasional lone ranger, grandstanding on his own by attempting to mask personal social and political agendas in the guise of shareholder interest.* <sup>123</sup>

---

(123) Rowland Fleming, "Shareholder Activism: the Swinging Pendulum", *Canadian Speeches: Issues of the Day*, April 1998, p. 35.



## ACCESS TO INSIDE INFORMATION

Given the resources of institutional investors, their desire to monitor their investments closely and their access to companies' senior management, it becomes important to know whether such investors are privy to company information that may not be available to other investors. The institutional investors and companies that commented were adamant that they did not have access to "inside" information.

Imasco Limited, for example, speaks regularly and directly to institutional investors in private meetings, but told the Committee that it is very careful to avoid disclosing information selectively. The President and CEO pointed out that preferred access and selective disclosure would be unfair and possibly illegal.

*... we are careful to ensure that we do not tell anybody anything. If the information is important enough for somebody to want to know it, then everybody should know it. Although we are under no legal obligation, occasionally we will issue a press release disclosing what is not, technically, a material fact. We do that because we want to ensure full disclosure.*<sup>124</sup>

The Chairman of Sceptre Investments acknowledged that Sceptre has private meetings with companies in which it invests, but stressed that there is no exchange of privileged or inside information.<sup>125</sup>

---

(124) *Evidence*, 4 June 1998, 22:14 (Mr. Brian Levitt).

(125) *Ibid.*, 14 May 1998, 19:64 (Mr. Douglas Grant).

OMERS talked about formal and informal information-gathering. It contends that there is a level playing field in formal information-gathering because “individual investors can pursue the same course of action as institutional investors if they are prepared to do the work or if they hire professional managers through a mutual fund or through a professional investment advisor service.”<sup>126</sup> Any disparity between institutional and other investors in access to information, OMERS argues, is likely to arise as a result of informal information-gathering undertaken by large investors.

OMERS maintains that it engages in informal information-gathering because its fiduciary responsibilities require it to monitor the management of companies in which it invests and because the current corporate disclosure laws in Canada do not go far enough since they

*... require only certain amounts of information to be given out. Corporate lawyers and managers are often reluctant to discuss concerns in any form until they are forced to do so by law. So the law has created the option of omission, and omission in turn is the bottleneck that prevents information critical to shareholders – all shareholders – from being properly disseminated.*<sup>127</sup>

The December 1995 report of the Committee on Corporate Disclosure of the Toronto Stock Exchange, *Toward Corporate Disclosure*<sup>128</sup> examined the issue of equality of access to corporate information.

The report noted that meetings between public corporations and analysts employed by institutional investors and those employed by investment dealers were “a regular and accepted

---

(126) OMERS (1998), p. 9.

(127) *Ibid.*, p. 10.

(128) The Toronto Stock Exchange, Interim Report of the Committee on Corporate Disclosure, *Toward Improved Disclosure*, December 1995.

feature” of capital markets.<sup>129</sup> A survey of analysts conducted by the TSE and referred to in the report indicated that over three-quarters of the respondents relied on direct discussions with management of a company when making an investment decision. The majority of analysts at member firms indicated that they frequently obtained previously undisclosed information through discussions with management, while nearly half of analysts at the institutions felt that rarely obtained such information.<sup>130</sup>

The report also revealed that the Committee on Corporate Disclosure heard evidence that selective disclosure of material information takes place in meetings with analysts, conference telephone calls with analysts and private meetings between corporate executives and major institutional investors. The report went on to note:

*The problem of selective disclosure stems largely from the fact that there is no clear line dividing material information from other information. Material information must be disclosed publicly and as widely as possible by media release in conformity with the dissemination requirements imposed by the TSE and other stock exchanges, and by SRAs. Timely disclosure policies focus on disclosure of the nature and substance of corporate news, and only require sufficient detail to enable investors and other market participants to understand and assess the news. Invariably, the purpose of private meetings is to flesh out the information provided in the news release by providing additional background and details, and management’s opinions on the implications of the company’s business. Of equal importance is the opportunity to ask questions of management. These sessions necessarily entail disclosure of information and comment that has not been publicly disclosed.*<sup>131</sup>

---

(129) *Ibid.*, p. 85.

(130) *Ibid.*, p. 85-86.

(131) *Ibid.*, p. 86.

Given the subjective definition of materiality, the report points out that room for interpretation of what news and details comprises material information adds to the public concern that material information is disclosed at such meetings.<sup>132</sup>

The report details the Committee on Corporate Disclosure's concern that private meetings with analysts and professional investors have resulted in selective disclosure of information that should have been disclosed generally. While acknowledging that analysts' meetings are a useful and legitimate component of the system by which information can be better understood, the report pointed to the relatively high risk associated with one-on-one meetings between management and analysts.

The report goes on to note that there is inequality of access to information between retail and institutional investors. To create a more level playing field between individual and professional investors, the report recommended, among other things, that retail investors should have access to group meetings of analysts through electronic or other means.<sup>133</sup>

The recent sell off of Northern Telecom Ltd. (Nortel) stock serves to highlight the problems faced by retail investors who do not have access to certain corporate information. Information with respect to revenue and earnings presented at a private meeting between company executives and analysts prompted a massive sell off of shares, driving the Nortel's share value down from nearly \$62.00 to about \$48.00. Before retail investors became aware of the information, the value of their shares had plummeted. The incident also highlights the subjective aspect of the definition of material information.

OMERS has called for the law to be changed to provide for greater disclosure, along the lines suggested by various Canadian and American accounting organizations. Such

---

(132) *Ibid.*

(133) *Ibid.*, p. 88-89



changes, OMERS suggests, would eliminate the need for informal information gathering and as well as any gap in information between individual and institutional shareholders.

To the same end, Glorianne Stromberg urged the Committee to consider a regulatory system that focused on continuous disclosure, “where you have a system that requires, to the extent that you could ever require things of that nature to happen, all of the information that is material to be in the marketplace on a current basis so that everyone has access to it.”<sup>134</sup>

One example of such disclosure was suggested in a Financial Post editorial of October 7, 1998, which recommended that the media should be permitted to listen to briefings by management following the release of a corporation's quarterly report.

**Individual investors must have timely and equal access to information presented by companies to analysts and institutional investors. Dissemination through the Internet and 1-800 numbers would make information more widely and instantaneously available than it is now.**

## **Recommendation**

**The Committee recommends that the media be invited to listen to, but not participate in, briefings of analysts by management following the release of each quarterly report.**

---

(134) *Evidence*, 14 May 1998, 19:58 (Ms. Glorianne Stromberg).

# LEGAL RESTRAINTS ON INSTITUTIONAL INVESTORS

## 1. Confidential Voting by Shareholders

In his testimony before the Committee, Jeffrey MacIntosh identified three legal restraints, that he asserts, inhibit institutional investors from being as active as they might otherwise be in corporate governance issues.

One of these restraints is the absence of a confidential voting system for shareholders. Professor MacIntosh maintains that conflicts of interest prevent many institutions from being active in governance matters. He suggested that insurance companies, for example, have virtually no involvement because of their fear of getting on the “wrong side of people who are either current clients or potential clients, corporations for whom the company might be writing insurance policies or might wish to write insurance policies.”<sup>135</sup>

Proponents of confidential voting argue that open balloting creates the opportunity for coercion by revealing the voting behaviour of shareholders to management. The OTPPB argues that proxy voting should be subject to the same safeguards as voting in any other elections and free of any potential for coercion.<sup>136</sup>

Opponents of confidential voting, on the other hand, argue that corporate elections do not have to be conducted in the same manner as political elections and that most companies do not engage in coercion or resolicitation. They claim that a secret ballot makes it more difficult to get the necessary votes to conduct company business.<sup>137</sup>

The Committee notes that both OMERS and the OTPPB support the introduction of confidential shareholder voting. It is the Committee’s view that confidential voting may well

---

(135) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:8 (Mr. Jeffrey MacIntosh).

(136) OTPPB, *Statement of Guidelines and Procedures on Proxy Voting*, 1995, p.8.

(137) OMERS, *Proxy Voting Guidelines*, March 1998, p. 9.

have the potential to increase the level of shareholder activity in corporate governance issues. In fact, Imasco told the Committee that it views its own system of confidential voting as an important part of its shareholder relations program. The Committee further notes that confidential voting would likely benefit all shareholders and not just institutional investors.

## **Recommendation**

**The Committee recommends that the federal government examine the issue of confidential proxy voting in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act*.**

## **2. Informal Communication amongst Shareholders**

Professor MacIntosh also suggested that legal restraints on communications amongst shareholders act as an impediment to institutional investor activism. The Committee dealt with this issue in its August 1996 report on corporate governance in the context of amendments to the *Canada Business Corporations Act* (CBCA).<sup>138</sup>

The report, entitled, *Corporate Governance*, noted that informal discussions or personal letters criticizing management could be deemed to be solicitation under section 147 of the CBCA, thereby requiring the preparation and sending of proxy materials to all shareholders. Violations of section 147 carry a fine as well as a term of imprisonment.

Witnesses who discussed this issue before the Committee, during its 1996 hearings on the corporate governance provisions of the CBCA, solidly favoured changes to the proxy rules in order to enhance shareholder communication. At that time, the OTPPB gave a detailed presentation on the proxy solicitation rules, arguing that changes to allow for continued,

---

(138) Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, *Corporate Governance*, August 1996.

informal communication amongst shareholders would foster a higher quality of corporate governance and enable better communication among institutional investors.

The Committee also notes that, in 1992, the U.S. Securities and Exchange Commission amended its rules to foster more open communications amongst shareholders

## **Recommendation**

In its August 1996 report, *Corporate Governance*, the Committee supported proposals to promote more open and meaningful shareholder communication. At that time, the Committee recommended that the *Canada Business Corporations Act* be amended to encourage and facilitate such communication.<sup>139</sup> The Committee reaffirms its recommendation on this issue.

### **3. Take-over Bid Threshold**

The third legal constraint mentioned by Professor MacIntosh was the take-over bid threshold, which under the CBCA is now 10%. The take-over bid provisions are designed to protect the rights and interests of the parties involved – the offeror, shareholders and the target corporation. The current take-over bid provisions of the CBCA apply if an offeror bids for shares of a target corporation that would give it control or ownership of more than 10% of any class of shares of the corporation. The take-over bid provisions of provincial securities statutes have a 20% threshold. Evidence presented in the Committee's 1996 hearings, and at this set of hearings, strongly suggested that the federal and provincial thresholds be harmonized at 20%.

---

(139) *Ibid.*, p. 67.



## Recommendation

In its August 1996 report, *Corporate Governance*, the Committee recommended that the CBCA take-over bid threshold be raised from 10% to 20%.<sup>140</sup> The Committee reaffirms this recommendation.

### 4. Identifying Shareholders

Another potential constraint on shareholder activism is the difficulty in identifying a corporation's shareholders which stems from the modern share trading system in which shares are held by nominees, including securities depositories. With modern technology, many shareholders no longer receive share certificates; their ownership is recorded electronically. Most securities are held on deposit with clearing agencies for intermediaries. Ownership changes are made through book-entry transfers in the appropriate account rather than through actual changes in the shareholders' register of a corporation.

The Committee was told that the Canadian Securities Administrators recently published a reformulation of NP 41, National Instrument 54-101, which includes procedures to permit reporting issuers to obtain a list of the beneficial owners of their shares who do not object to disclosure of their names. The Canadian Council of Financial Analysts, Inc. (CCFA) suggested that Industry Canada adopt a similar system for use by distributing corporations under the CBCA, and also provide a blanket exemption for issuers who are required to comply with NI 54-101. The CCFA suggested that such a system could help to create a more "level playing field" for persons wishing to put their views before shareholders.<sup>141</sup>

---

(140) *Ibid.*, p. 70.

(141) Canadian Council of Financial Analysts, Inc., Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, May 1998, p. 9.

## Recommendation

In its August 1996 report, *Corporate Governance*, the Committee recommended that the CBCA be amended to require registrants to furnish corporations with a list of all beneficial shareholders, unless such shareholders specifically request that their names not be given.<sup>142</sup> The Committee reaffirms this recommendation because it believes that this would go some way toward rectifying the present difficulties in identifying the beneficial owners of shares.

## CANADA'S FOREIGN PROPERTY RULE

The foreign property rule (FPR), which limits to 20% the foreign component held in RRSPs and pension plans of Canadians, has a significant impact on Canadian pension funds.

In its August 1996 report, *Corporate Governance*, the Committee recommended that the federal government undertake a study of the FPR on Canadian capital markets with a view to phasing it out in the near term.<sup>143</sup> None of the witnesses who addressed the FPR issues during this round of hearings favoured the retention of the FPR.

The Investment Funds Institute of Canada (IFIC), which represents 99% of mutual fund managers, supports an increase in the FPR limit to at least 30%, to be phased in through annual increments of 2%.<sup>144</sup> IFIC told the Committee that the preliminary results of a Conference Board study it had commissioned on the impact of an increase to 30% suggest that it would have a neutral impact on the capital markets and the economy generally.<sup>145</sup> Furthermore, an Ernst & Young study commissioned by IFIC demonstrates that an increase in the limit would

---

(142) *Corporate Governance* (1996), p. 62.

(143) *Ibid.*, p. 91.

(144) The Investment Funds Institute of Canada (IFIC), Presentation to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 19 November 1997, p. 6

(145) *Evidence*, 19 November 1997, 5:74 (Mr. Thomas Hockin).

provide investors with more opportunity to diversify their investments and earn higher returns. Indeed, the study notes that a 30% foreign content over the last 25 years would have allowed Canadian investors to earn up to 1.6% more per year on their retirement income portfolios.<sup>146</sup>

IFIC also maintained that a higher FPR would mitigate some of the concerns associated with institutional investors having major holdings in Canadian companies. Lessening the influence of institutional investors and improving market liquidity would be two notable benefits of an increased FPR limit.

*Assets under management have grown more than 50% in the past twelve months alone. We estimate that 7 million Canadian households own at least one mutual fund.*

*A great deal of these funds is being invested by, or on behalf of, Canadians for retirement. When you consider the magnitude of these flows, and the fact that 80% of the funds invested for retirement must be invested in Canada owing to the FPR, you can clearly see that institutional investors often have no choice but to take larger positions in individual companies than they would otherwise.*

*The FPR often forces individual Canadian equity mutual funds to become bigger players in a small market than they would prefer.*

*The implication of this is that it is making institutional investors very powerful. It is also reducing liquidity in the market because it is difficult to sell larger blocks of shares.*<sup>147</sup>

---

(146) IFIC (1997), p. 5.

(147) *Ibid.*, p. 3.

Finally, IFIC contended that increasing the FPR limit would reduce market inefficiency and keep Canada in step with the global trend toward market liberalization.

*The FPR has prompted Canadians to use derivative products to reap the benefits of greater diversification in foreign markets, while staying under the 20% foreign investment threshold. As derivatives must be rolled over at considerable cost over the long term, it would be much more efficient to give investors the choice to invest in foreign markets directly. Indeed, an increase in the FPR would be consistent with the direction Canada has traditionally taken towards liberalising capital markets through eliminating capital controls.*<sup>148</sup>

Representatives from PIAC also opposed the 20% limit.

*In looking at the foreign property rule, it is a limitation on proper risk management because you cannot diversify adequately. We know that this is costly because we have done studies which indicate that it cost pension funds approximately \$4 billion to arbitrarily include this limit in the past.*<sup>149</sup>

Mr. Keith Ambachtsheer felt that removal of the 20% limit would have no observable consequences on currency changes. He pointed out that in economies where there are no restrictions, such as the United Kingdom, foreign content seems to level off at approximately the 30% level.

*It is not like the natural position will be 2 per cent Canadian, 98 per cent outside. We believe the natural resting point – and we have checked this with pension funds – would be about 70 per cent domestic and 30 per cent external.*<sup>150</sup>

---

(148) *Ibid.*, p. 5-6.

(149) *Evidence*, 19 November 1997, 5:47-48 (Mr. Donald Walcot).

(150) *Ibid.*, 18 November 1997, 5:28 (Mr. Keith Ambachtsheer).



OMERS believes that a 30% to 35% limit would allow for the appropriate level of portfolio diversification. OMERS argued that limiting the ownership level to 20% hampers job creation in Canada.

*There has always been an interest in companies buying other companies, particularly transborder between Canada and the United States. Under the free trade agreement, American companies are freely able to invest in Canadian companies and, because of the relative levels of markets, American shares are currently trading at a higher level than Canadian shares, creating a purchase advantage. That happens to create an interesting anomaly for all major pension funds, and that is, the market for Canadian securities can actually shrink. This has a job impact and quite the reverse of what one might expect.*

*Everyone will recognize that if a Canadian company is bought by an American company, chances are that the next plant will not be constructed in Nova Scotia, New Brunswick or Ontario, it will probably be constructed in Ohio. However, if a Canadian buys an American company, chances are that plant will be built here. Restricting the ownership level to 20 per cent can “de-create” jobs in Canada. We can actually create employment in allowing a freer flow of capital.<sup>151</sup>*

Mr. Claude Lamoureux, of the OTPPB, pointed out that the 20% limit is not a big handicap for large funds because they can circumvent the rule by using derivatives.<sup>152</sup> Small funds, however, do not have the size or the ability to use such tools and are forced to stay under

---

(151) *Ibid.*, 5 May 1998, 17:36-37 (Mr. G. Tom Gunn).

(152) How derivatives work to circumvent the FPR is explained in Appendix 2.

20%. He would like to see the foreign property limit climb to 30% to level the playing field between large and small investors.<sup>153</sup>

The Chairman of Sceptre Investments felt that the FPR has cost Canadians in two ways: first, it has reduced retirement savings and second, it has hindered the development of a community of international investing expertise in Canada. He recommended that the 20% limit be increased to 30% in 2% annual increments, after which, the limit could be removed altogether.<sup>154</sup>

The Committee wishes to restate the position it took on the FPR in its 1996 report: the rule should be phased out.

### **Recommendation**

**The government should begin the process of phasing out the Foreign Property Rule in the near term by increasing the 20% limit to 30%, through annual increments of 2%.**

---

(153) *Ibid.*, 7 May 1998, 18:47 (Mr. Claude Lamoureux).

(154) *Ibid.*, 14 May, 1998, 19:62 (Mr. Douglas Grant).

## APPENDIX 1

### WITNESSES

---

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
5	November 18, 1997	<p><b>From Keith P. Ambaschtsheer &amp; Associates Inc:</b> Mr. Keith P. Ambaschtsheer, President</p> <p><b>From the Faculty of Law of the University of Toronto:</b> Professor Jeffrey G. MacIntosh.</p> <p><b>From Cortex Applied Research Inc.:</b> Dr. John Por, President.</p>
5	November 19, 1997	<p><b>From the Pension Investment Association of Canada:</b> Mr. Donald T. Walcot, Executive Vice-President and Chief Investment Officer, Bimcor Inc., Montreal; Mr. Russell J. Hiscock, Manager of Investments, CN Investment Division, Montreal; and Ms. Gretchen Van Riesen, Assistant General Manager, Pensions and Benefits Strategy, CIBC, Toronto.</p> <p><b>From the Investment Funds Institute of Canada:</b> Mr. Thomas Hockin, President and Chief Executive Officer; Mr. Jonathan Wellum, President &amp; Portfolio Manager, AIC Group of Funds; and Mr. Robert A.J. Leckey, Special Assistant to the President.</p>
5	November 20, 1997	<p><b>As individuals:</b> Mr. Murray G. Davidson, Senior Partner and Chairman, Perform Consulting. Mr. William R. Riedl, President, Fairvest Securities.</p>

17 May 5, 1998

**From William M. Mercer Limited:**

Mr. Malcolm Hamilton, Principal.

**From the Ontario Municipal Employees Retirement System:**

Mr. G. Tom Gunn, Chief Investment; and  
Mr. Roger Richard, Chairman of the Board.

17 May 6, 1998

**As an individual:**

Mr. William Dimma, Director of several companies.

**From the Association of Canadian Pension Management:**

Mr. Michael Beswick, President, ACPM, Senior Vice-President, Pension Division, Ontario Municipal Employee's Retirement System (OMERS); and  
Mr. Jeffrey Graham, President Elect, ACPM, Counsel, Borden & Elliot Barristers and Solicitors.

18 May 7, 1998

**From the Power Workers Union:**

Mr. Peter Kelly, Executive Vice-President.

**From the Canadian Teachers Federation:**

Ms. Jan Eastman, President;  
Mr. John Staple, Director, Economic Services; and  
Mr. Tom Ulrich, Assistant General Secretary, Manitoba Teachers' Society.

**From the Ontario Teachers Pension Plan Board:**

Mr. Claude Lamoureux, President and Chief Executive Officer.

18 May 12, 1998

**From the Canadian Council of Financial Analysts:**

Ms. Mary Ross Hendricks, Executive Director; and  
Mr. Deleeh Paul, Head of the Ottawa Chapter.



- 19      May 13, 1998      **From Barclay's Global Investor's Canada Ltd:**  
                                  Mr. Gerry Rocchi, President; and  
                                  Ms. Kathleen Taylor, Vice-President.
- From Canadian Pacific:**  
                                  Mr. Michael Grandin, Executive Vice-President and CFO.
- 19      May 14, 1998      **From the Ontario Securities Commission:**  
                                  Ms. Glorianne Stromberg, Commissioner.
- From Sceptre Investments:**  
                                  Mr. Douglas Grant, Chairman.
- 20      May 28, 1998      **From LECG, Inc.:**  
                                  Dr. Lawrence P. Schwartz, Senior Economist.
- 21      June 2, 1998      **From Perigee Investment Counsel:**  
                                  Mr. Lloyd Atkinson, Chief Investment Officer.
- From IMASCO:**  
                                  Mr. Purdy Crawford, Chairman of IMASCO and Canada  
                                  Trust.
- 22      June 4, 1998      **From IMASCO:**  
                                  Mr. Brian Levitt, President; and  
                                  Mr. Peter McBride, Vice-President, Communications and  
                                  Investor Relations.
- From OPSEU Pension Trust:**  
                                  Mr. Grant MacGillivray, Vice-Chair; and  
                                  Ms. Colleen Parrish, Plan Manager.

**From the Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec:**

Mr. Yves Michaud, President;  
Ms. Marie Rousseau, Vice-President;  
Mr. Paul Lussier, Director; and  
Mr. Richard Langlois, Economist and Author.

23      June 18, 1998

**From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:**

Mr. John Palmer, Superintendent;  
Mr. Ron Bergeron, Director, Pension Benefits Division;  
Ms Pirjo Davitt, Senior Officer, Pension Benefits Division;  
and  
Mr. Richard Webb, Communications Advisor.

### **The Use of Derivatives to Modify a Portfolio**

In the early 1990s, when the plan's assets were almost exclusively non-marketable Ontario debentures, we primarily utilized derivatives to shift the asset mix from fixed-income returns to equity returns. At year end, we had exchanged fixed-rate interest on \$10.9 billion of debentures for equity returns using interest-rate swaps and equity swaps. ... We do not assume additional market risk by using equity swaps compared with making direct cash investments in equities.

Derivatives provide flexibility in implementing our investment strategy. For example, it is quicker and less expensive to acquire a return on a market index, such as the Standard & Poor's on the New York Stock Exchange or the FTSE index on the London Stock Exchange, utilizing equity swaps than by purchasing stocks of the individual companies included in the index. (Teachers Pension Plan Board, Annual Report 1997, Page 19)

Our foreign stock index funds totalled \$14.6 billion at the end of 1997. Approximately 95 percent of these investments were derivative contracts and 5 percent equity securities funded with cash. The derivative investments are primarily implemented by our staff specialists who generally exchange the fixed-interest income from Ontario debentures for floating rate interest and then exchange these floating cash flows for equity returns in the United States and overseas. (Page 20)

Swap contracts - Interest rate swaps are contractual obligations in which two counterparties exchange interest rate flows over a period of time based on a notional principal amount. One party typically agrees to pay a fixed interest rate in return for receiving a floating interest rate.

Equity and commodity swaps are contractual obligations between two counterparties to exchange cash flows based upon an equity or a commodity index return. Typically, one party agrees to pay a floating interest rate in return for receiving a return on a specified equity or commodity index. (Page 39)

#### **EXAMPLE**

Fund A holds \$2000 in non-marketable Ontario debentures that pay interest of 5% annually for 20 years. Fund B holds \$2000 in various grades of commercial paper all with a one year maturity. Fund A has a constant stream of income with no potential for gain or loss

(assuming Ontario does not default). Fund B faces a return that fluctuates with the market rate of interest on the various grades of commercial paper that it holds.

Fund A is interested in diversifying its portfolio by adding securities with a higher expected return (but also with more risk), specifically commercial paper with a maturity of one year. Fund B is interested in diversifying its portfolio by adding securities with less risk (and a lower expected return).

Because Fund A cannot sell part of its debentures and use the proceeds to purchase commercial paper, it must find an alternative way of achieving its desired diversification. It approaches Fund B and indicates a desire to exchange a constant stream of income for a variable stream of income on some notional amount of money - say \$1000.

The issue then becomes what a 5% constant stream of income on a \$1000 investment is worth - the interest rate paid on \$1000 invested in the highest grade of commercial paper, in a medium grade, in the lowest grade, or in some mix of the three?

The two parties come to an agreement on the specific rate (or mix of rates) that is acceptable to both and a contract is executed that states that in return for the payment of \$50 annually by Fund A to Fund B, Fund B will pay to Fund A the annual stream of income generated by a \$1000 investment in the security (or securities) agreed to by the two funds.

Through this swap arrangement, Funds A and B have now achieved greater diversification. A similar arrangement can be used to exchange a variable return on a debt obligation for the return on an equity-based instrument, an instrument based on the TSE 300, for example.

### **The 20% Rule**

In the past, large pension funds have used swaps of the type just described to circumvent the 20% limit on foreign investments. In the Teachers' case, the fund exchanges the constant income on its Ontario debentures for the return on a foreign equity, an instrument based on the S&P 500, for example. Because Teachers' still owns the Ontario debenture it satisfies the letter of the law, but because it now gets a return based on a US index, it achieves foreign diversification.

This avenue is now open to the "small" investor. There are mutual funds offered in Canada whose return is based on the S&P 500, but which are Canadian securities, thereby satisfying the foreign property rule for RRSPs.



**PIAC Guidelines**

# **Effective *Pension Plan* Governance**



Pension Investment Association of Canada

Association Canadienne des Gestionnaires de Fonds de Retraite

# Effective *Pension Plan* Governance

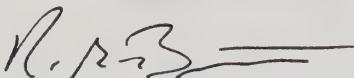
**P**ension plans are businesses. While they have well defined products and services, they require attention to objectives within long term horizons for both assets and liabilities. Above all, investment returns and profits are uncertain but essential to ensuring that liabilities are met and the pension promise is kept. Pension plans are governed by a series of regulations and there are abundant experts and service providers in the field.

As their assets have increased, the importance of pension plans as institutional investors has grown thrusting them into the forefront in the debate on corporate governance in Canada and elsewhere. In exercising their fiduciary duty to their beneficiaries, pension plan managers have participated in the ongoing examination of corporate governance and its effect on shareholder value. At the same time, there has been no universally recommended structure for a pension plan's own governance. The Pension Investment Association of Canada (PIAC) believes the next rational step is to propose a model of best practices for the governance of pension plans.

The model we have chosen to follow was developed for the purpose of setting out clearly the responsibility and accountability of those involved in the governance of pension plans. The model closely follows the presentation framework for Effective Corporate Governance developed by Ernst & Young and we are indebted to the firm for their advice and assistance. As with the Ernst & Young model, the PIAC Pension Governance Process model identifies key issues and essential features that will be common for all pension plans, large or small, defined benefit or defined contribution, and sponsored by private or public bodies.

We also received advice and encouragement from a number of sources including Dr. John Por of Cortex Applied Research Inc., Keith Ambachtsheer of K. P. Ambachtsheer & Associates, John Ilkiw at Frank Russell Canada, Don Wilkinson of Deloitte & Touche as well as Gordon Wilson, Chair of the Centre for Board and Director Development. We are indebted to them and gratefully acknowledge their assistance.

As a committee, we believe there is a cost attributable to a lack of good pension governance. We hope that the principles discussed here and the process model presented will help to remove blockages to excellence and allow pension funds to fulfill the promise of retirement security to their beneficiaries.



Robert G. Bertram  
Chair  
PIAC Fund Governance Committee  
February 1997

## ***The Pension Promise***

The pension promise embedded in the plan provisions is the starting point for providing proper pension plan governance. Proper pension plan governance is a critical feature of delivering on the pension promise. Whether explicit or implicit, the pension promise must address three critical issues: 1) the pension entitlements, 2) the funding policy chosen, and 3) the provisions for management oversight.

The pension promise should be clear for all stakeholders to see and understand. It is a promise to provide retirement income in return for current savings as specified in the terms of a plan document. While pension promises vary from fund to fund they are made in all circumstances including defined benefit and defined contribution plans. Regardless of the type of plan involved, the risks and uncertainties must be clearly identified. Who bears any risks must be explicitly defined.

Typically a funding scheme is employed to reduce either the risks or costs (or both) of providing retirement income. The pension promise must specifically acknowledge who bears the risks of inadequate investment returns and of maintaining the ability to pay benefits promised. The pension promise should explicitly determine who receives any rewards that might accrue from superior investment returns and favourable actuarial experience.

Pension plans are complex businesses created for the benefit of pension plan stakeholders including current members, future pensioners and beneficiaries, and the plan sponsor or its owners. Just as corporate directors must recognize who the stakeholders in a corporation are and what loyalties they owe to each stakeholder, so too must stewards of a pension plan recognize who the stakeholders in the plan are and what loyalties and benefits are owed to each.

An effective pension promise is required to establish proper pension governance. Proper pension governance is critical to delivering on the promises made.

## ***The Governing Body***

The pension promise must provide for the means to oversee management of the plan, in other words a scheme for pension governance. Once the terms for a plan have been set, *responsibility* passes to individuals (or in some cases a corporate trustee) having a *fiduciary duty* on which the plan member relies.

People who accept such stewardship, whether constituted as a Board of Trustees, a Board of Directors or simply as a Pension Committee, will always be subject to the laws of fiduciary duty. Legally they

act as owners of the assets, on behalf of the beneficiaries, and must exercise the care, skill and diligence of a prudent person in carrying out their duties.

The governance process, for any organization, embodies four discrete features: 1) Board/ Trustee selection and organization, 2) defining how power is shared between the Board/Trustees and management, 3) developing a process to effectively monitor management performance and, 4) providing a means of assessing the overall governance process itself.

Pension Trustees are not required to devote their full time and attention to the pension plan's affairs. Pension Trustees are expected to oversee the business and affairs of the plan but are not expected to manage the plan in a day to day sense. Depending on size, ongoing management should be delegated to a senior manager or group of managers who are responsible to and report to the Board on a regular basis for the assets and the liabilities of the total pension plan.

Trustees who accept this oversight role must have the qualities necessary to oversee a complex financial business. In many instances, the Trustees may find they deal with work that is broader in scope than their normal duties. Pension Trustees competent in many other management areas sometimes feel, incorrectly, no need to learn about overseeing large amounts of money. While there is no explicit curriculum that needs to be studied as a steward of pension plans, prudence demands that a Trustee should understand financial markets, risk management and actuarial principles. Trustees must also be prepared to study and understand the pension promise and the policies of the pension plan. Trustees must clearly understand what conflicts of interest they have and commit to resolve them in favour of the plan's beneficiaries. They must enunciate and follow an appropriate code of conduct, behave only in an ethical fashion, and clearly understand their fiduciary duties.

## ***Governance Principles***

In 1995, the Toronto Stock Exchange (TSE) published detailed governance guidelines for corporate boards of directors. While a general analogy can be made to the pension plan context, not all the TSE guidelines are readily applicable to most pension plans. In the case of large funds, similar rules could and probably should be followed but, for many smaller funds and for many defined contribution funds, the guidelines do not have the same general applicability. While all of the TSE guidelines should be reviewed



in detail, we have grouped them into two general categories for consideration.

**Stewardship and Oversight:** As with corporate boards, the stewards of a pension fund, regardless of size or makeup, have oversight responsibilities to ensure that the fund possesses a strategic plan consistent with delivering the pension promise. The stewards must understand the risks inherent to the specific plan chosen and have plans, policies and procedures to address management controls, risk management, senior staff succession and communications with members and the public.

**Trustee Independence:** A number of the TSE guidelines speak to board independence from management. These include recommendations for an independent chairperson, the number of independent and unrelated directors, appointments to committees for audit, compensation, governance and the nomination of directors, the size of the board and the compensation of directors. Independence from management of the fund, both for a majority of the Trustees and for any committees made up of Trustees, is fundamental to the concepts of fiduciary duty. Further, pension Trustees should be chosen based on their qualifications to truly act in a fiduciary capacity through their knowledge and experience.

## ***Management Duties***

While some large defined benefit plans are constituted as independent entities with management reporting to the Board through a CEO, the management of others, particularly smaller plans, are typically part of larger organizations. The responsibility for the different discrete parts are often managed within existing divisions of the sponsoring organization or are managed by external service providers. Notwithstanding the organizational needs, the delivery of the pension promise requires an integrated management solution.

The pension governance process must recognize that all parts of the pension business must be linked and managed as a single business in the case of defined benefit plans. For example, investment risk and liability for pension payments must be managed in the context of the objectives of the overall plan.

For defined contribution plans, the incidence of risk changes but the purpose of delivering retirement income to a beneficiary does not. In both cases, Trustees must ensure that there is a focal point where the risks of assets and liabilities are properly considered and managed together. For hybrid plans, both

sets of plan business risks must be properly managed.

This fact, that a pension plan is really an integrated business entity, should be recognized in the delegation of power to management. If it is not delegated properly then responsibility for asset and liability management should be carefully assigned otherwise co-ordination must be done by the Trustees and the separation between oversight and management will be lost. In many large funds this is effectively accomplished through the appointment of a CEO. In small funds such appointments may be impractical but they will need to find a means to accomplish the same end. The appointment of a responsible management resource (either individual or committee) to manage the total fund will ensure that proper accountability and responsibility is put in place to create value for the stakeholders.

## ***Fiduciary Duty***

The cornerstone of a pension governance process is that it must recognize, reflect and facilitate the discharge of fiduciary duty.

A fiduciary has the power and discretion to unilaterally affect the plan beneficiaries' interests. The Trustees have a duty to interpret the plan terms fairly and pay the benefits promised. Clearly the plan member is vulnerable to the fiduciary and this unequal relationship defines the need for duty, care and prudence. The greater the discretionary powers, the greater is the scope of fiduciary duties. The terms of the plan design are frequently set unilaterally by the plan sponsor, but they must be interpreted impartially, fairly, and in good faith when paying the benefit promised. In their role as fiduciary, the Trustees must always act in the best interests of the beneficiary, impartially treating members with loyalty and without personal profit.

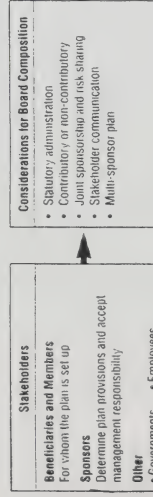
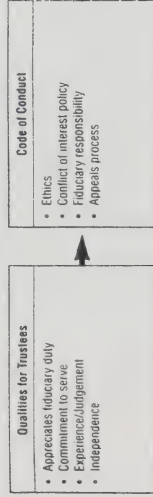
## ***Fiduciary Obligations***

Fiduciary obligations normally extend to and include:

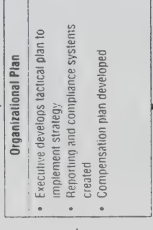
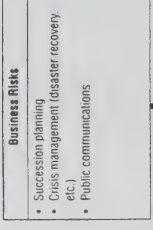
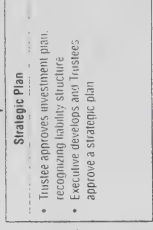
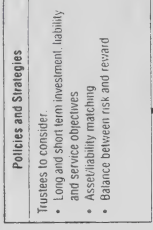
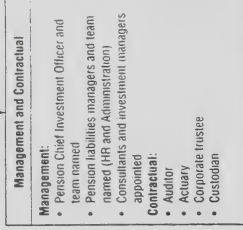
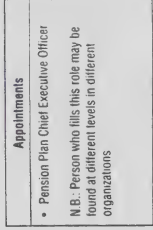
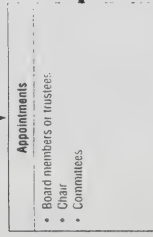
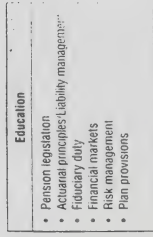
- ensuring the completeness of plan terms
- complying with legislative requirements
- communicating to members their rights and entitlements
- ensuring actuarial valuations are performed for defined benefit plans
- ensuring required contributions are remitted to the plan at the correct times
- ensuring funds are prudently invested
- ensuring payment of benefits is correct, timely and in accordance with plan terms and the law

# The PIAC Pension Governance Process

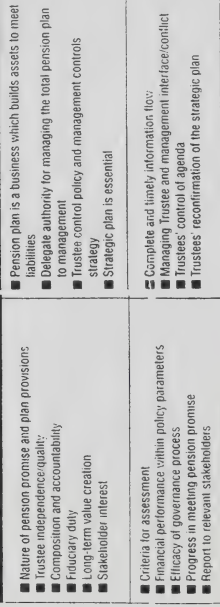
## 1 — Trustee Selection & Organization



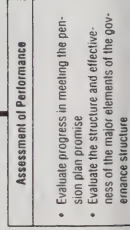
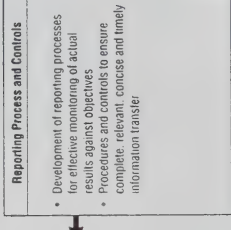
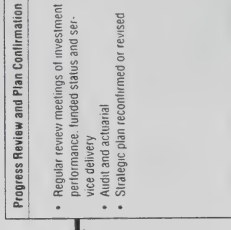
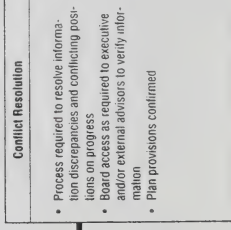
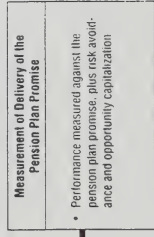
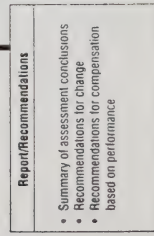
## 2 — Trustee & Management Power Sharing



### KEY ISSUES



## 4 — Assessing Plan Governance Performance



Trustee activity

## 2 – Trustee and Management Power Sharing

This section relates to the dynamics between policy and operational personnel—the Policy Makers (referred to herein as the Board of Trustees or the Board) and Management—the allocation of responsibilities between the two, and the criteria for measuring success. The main organizational principle involved is the clear separation of management from governance—operations from oversight.

The Board a) approves the Investment Policy under which the plan will operate; b) establishes risk parameters; c) monitors compliance; and d) appoints an operating committee or Chief Executive Officer responsible for operations. Succession planning for senior executives should also be established and reviewed regularly.

The Investment Policy will clearly state the measures of performance success, both short and long term; the universe of vehicles which can be used to meet these measures; risk tolerance guidelines; and the reporting and compliance structure.

The operating management will a) assemble the necessary human and operational resources; b) define a strategy to meet the investment targets; c) define tactics to implement the strategy; d) develop systems to measure the success of the strategy and tactics; and e) report policy compliance and investment performance to the Board. A compensation system linking the economic objectives of the plan and management remuneration will be established, with an operational review carried out regularly.

The Board of Trustees will also ensure that the managerial/actuarial processes to estimate the plan liability and the resulting estimates, are reasonable and prudent in actuarial, accounting and legal terms. Actuarial assumptions and surplus levels will be approved by the Board of Trustees, based on information provided to them by the department of human resources, the actuary and the investment managers through the Investment Committee/CEO.

Finally, the Board will assess the performance of those management programmes established to ensure pensioner and other stakeholder satisfaction.

## 3 – Trustee Monitoring of Management Performance

Setting acceptable risk parameters is the key to determining rate of return. Therefore, it is essential for Trustees to monitor management's compliance with approved risk parameters.

Information systems must measure and report macro information which is relevant, complete, concise, and timely for comparing actual results to benchmark results.

Trustees must receive reports in time to allow review and reflection prior to meetings.

The Chair must encourage healthy debate prior to reconfirming or revising plans.

To resolve conflicts, Trustees must have unencumbered access to senior executives and external advisors through established due process.

## 1– Trustee Selection and Organization

With the making of a pension promise, the first step is taken to the creation of a complex business known as a pension plan. Pension plans are created for the benefit of their stakeholders. Stakeholders typically include current and future pensioners and beneficiaries and the owners of the pension plan sponsor (either shareholders or taxpayers).

No matter what the basic nature of the pension plan is, governance issues are decided by the overriding fiduciary duty of plan trustees and administrators to the beneficiaries. The nature of the pension promise is a key determinate of the makeup of the governing body (Board of Trustees), the strategies that will be required to fulfill the promise and to whom the Trustees are accountable.

Trustees should be selected by the people to whom they are accountable. A pension business should be governed and monitored by stewards who have accepted the responsibility to keep the stakeholders' objective for the business clearly in mind. They are legally the surrogate principals for the assets of the plan from whence stems their fiduciary duty. Trustees should be selected to produce the right mix of independence, duty, experience and education to effectively meet the demands of managing complex pension plans and fiduciary duty. They have an ongoing requirement to educate themselves on the plan and on current pension issues.

The principles of pension governance remain unchanged for the type or size of a pension plan. In practice, the process for selecting Trustees and overseeing a plan will vary greatly with the size and type of plan. Large defined benefit plans will typically devote more resources to governance than small plans. Small plans frequently combine the roles of Trustee and manager into a single position often including outside service providers. Each of these approaches presents separate challenges in incorporating the basic principles. Whatever the approach, there must be a governing body that is constituted to fulfill its fiduciary duty in a prudent fashion.

## 4 – Assessing Plan Governance Performance

The objective of the assessment is to determine the effectiveness of the plan's governance structure and operations in meeting the pension promise and in discharging the Trustees' fiduciary responsibilities.

The overall objectives of the plan generally fall into two main categories: financial (investment performance and funded status) and service delivery.

Two major topics are examined: performance compared with objectives and methods to achieve the performance.

Objectives need to be quantified wherever possible and viewed over appropriately long periods. The amount of progress over time and the costs of attaining the results can be considered. Particular importance may be placed on the response of the organization to under- or over-performance.

Methods involve processes and personnel. Processes include items such as the adequacy of information flows, and processes to develop and implement strategies, policies and plans.

An important element is whether the best information and understanding available is used, considering the resources of the plan.

Personnel topics cover items such as performance evaluation and reward

systems; effectiveness of the Chairperson; Trustee commitment; training; and succession planning.

The findings of the evaluation and recommendations for change should be directed to the group to which the Trustees are accountable. That group should also receive independent reports from other parties, such as the actuary and auditor.





---

## APPENDIX 4

---

### ACPM Guidelines

# **GOVERNANCE OF PENSION PLANS**

---

THE ASSOCIATION OF CANADIAN PENSION MANAGEMENT  
(ACPM)

# TABLE OF CONTENTS

<b>TABLE OF CONTENTS .....</b>	<b>2</b>
<b>CHAPTER 1 .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>CHAPTER 2 .....</b>	<b>4</b>
<b>GOVERNANCE OVERVIEW .....</b>	<b>4</b>
Introduction .....	4
Governance Structure .....	5
Pension Deal .....	6
<b>CHAPTER 3 .....</b>	<b>7</b>
<b>PENSION GOVERNANCE PRINCIPLES.....</b>	<b>7</b>
PRINCIPLES.....	7
1. Risk and Power Sharing.....	7
2. Core Competencies .....	8
3. Information Flows.....	8
4. Performance Evaluation.....	9
<b>CHAPTER 4 .....</b>	<b>10</b>
<b>APPLICATION OF PENSION GOVERNANCE PRINCIPLES TO PENSION FUNDING ACTIVITIES .....</b>	<b>10</b>
DESCRIPTION OF PENSION FUNDING ACTIVITIES.....	10
APPLICATION OF PRINCIPLES TO PENSION FUNDING ACTIVITIES.....	10
Risk and Power Sharing.....	10
Core Competences .....	10
Information Flows.....	11
Performance Evaluation.....	11
<b>CHAPTER 5 .....</b>	<b>12</b>
<b>APPLICATION OF PENSION GOVERNANCE PRINCIPLES TO PENSION INVESTMENT ACTIVITIES .....</b>	<b>12</b>
DESCRIPTION OF INVESTMENT ACTIVITIES .....	12
APPLICATION OF PRINCIPLES TO INVESTMENT ACTIVITIES .....	12
Risk and Power Sharing.....	12
Core Competencies.....	12
Information Flows.....	13
Performance Evaluation.....	13
<b>CHAPTER 6 .....</b>	<b>15</b>
<b>APPLICATION OF PENSION GOVERNANCE PRINCIPLES TO PENSION ADMINISTRATION ACTIVITIES.....</b>	<b>15</b>
DESCRIPTION OF PENSION ADMINISTRATION ACTIVITIES .....	15
APPLICATION OF PRINCIPLES TO PENSION ADMINISTRATION ACTIVITIES.....	15
Risk and Power Sharing.....	15
Core Competencies.....	16
Information Flows.....	16
Performance Evaluation.....	16

Copyright © 1997 by The Association of Canadian Pension Management. All rights reserved. This document may not be reproduced in any manner without permission.

## CHAPTER 1

### INTRODUCTION

In recent years, governance has emerged as an important issue to Canadian federal and provincial pension plan policymakers. To some extent, this growing interest reflects the increasing emphasis placed on governance by federal and provincial financial service regulators. At the same time, the interest has been prompted by pension funds and other institutional investors becoming more active in the governance of the major corporations in which they have invested. Recently, the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce announced that it will study the influence of pension funds and other institutional investors on the capital markets.

In response to these developments, the ACPM, as the national voice of pension plan sponsors, established a working group to review pension plan governance issues on behalf of its members. The result of this review by the Association is this report, which sets out key principles applicable to the governance of pension plans. In many respects, these principles complement the work on governance undertaken by the Pension Investment Association of Canada and other organizations. However, the ACPM has attempted to develop principles applicable to pension plans of all sizes, in both the public and private sectors.

The following assumptions underline the Principles set out in this document:

- An effective system of governance is required to assist fiduciaries in exercising the independent judgement that is required of them.
- The effectiveness of any governance system lies in its ability to address key issues simply. The ACPM Principles clearly set out the responsibilities and accountabilities of those involved in the governance of pension plans.
- Effective governance provides reasonable oversight, but is not so onerous as to discourage the establishment of pension plans or the devoting sufficient time to oversee them.

Governance principles should be practical and of use to pension plans of all types and sizes. Often, governance discussions focus on large plans, which have significant resources. One cannot discount the importance of these plans or ignore their unique challenges, but good advice is just as vital to the myriad of small to mid-size plans as well.

An effective system of governance must not inhibit the plan administrator from developing and responding flexibly to changing circumstances. One size does not fit all. Each plan administrator must be free to develop its own approach within a broad set of principles.

The ACPM recognizes that each pension plan and its governance is unique. We assume that each plan will gain an understanding of a broad set of principles and will seek appropriate expert advice for adaptation and implementation. It is very important that each plan administrator be free to develop its own approach within broad principles. We firmly believe that guidelines on pension governance should not be mandated nor legislated.



## CHAPTER 2

### GOVERNANCE OVERVIEW

Pension Governance refers to the processes and structures used to direct and manage the affairs of the pension plan, in accordance with the best interests of the pension plan participants. The processes and structures define the division of power and establish mechanisms for ensuring accountability.

All pension plans have a pension governance structure. This governance structure should reflect and support the underlying nature of the “pension deal”. The concepts of governance structure and pension deal are described in this chapter.

#### *Introduction*

A pension plan is an arrangement that provides retirement income if such arrangement is both registered under the federal Income Tax Act of Canada and a provincial or federal pension standards statute. Pension fund refers to the assets of the pension plan.

Sponsor usually refers to the entity that established the pension plan in the first place. However, the original sponsor may be different than the current sponsor as a result of corporate reorganizations, purchase and sales or labour negotiations. The plan sponsor is usually, although not always, the administrator. Typically, although not always, the sponsor of a corporate pension plan is the board of directors of that corporation. Normally the plan sponsor, either directly or indirectly, has the power to control the provisions of the pension plan, including the design of plan benefits, an important governance responsibility. In reality this power may be constrained, however, by the requirements of collective bargaining, or by pension benefits standards or other legislation, for example.

There will be a governing body or board in connection with a pension plan. Board refers to the governing body of an organization or corporation that sponsors, establishes, administers, or participates in the pension plan. The term “board of directors” is most often used in connection with for-profit corporations. “Board of trustees”, on the other hand, is the most common way to describe the governing body of multi-employer pension plans or pension plans which are jointly governed. Finally, “board of governors” is a term often used when describing public or quasi-public pension plans (e.g., university pension plans). Note that these are general rules and there are exceptions.

There will also be an administrator of the pension plan. Administrator, as legally defined in all pension jurisdictions except Manitoba, Quebec and Newfoundland, refers to the body which is ultimately responsible for the pension plan. This may be an employer or employers, a board of trustees as in a multi-employer pension plan or a special body authorized by an Act of a Legislature. In most cases, the employer who established the pension plan (i.e., the plan sponsor) is the administrator.

The board will typically delegate certain authority and responsibilities to a pension committee or to a number of committees. A pension committee refers to the body of persons to whom a board has delegated all or some of its pension authority and responsibilities. Typically, it is a subcommittee of a board. Members of a pension committee are liable as both agents of the administrator and as fiduciaries of the plan beneficiaries.

Fiduciary refers to anyone acting in a capacity which affects the financial interests of pension plan beneficiaries. At common-law, a fiduciary relationship exists when the fiduciary has scope for the exercise of discretion or power and can exercise this power or discretion to affect a beneficiary's interests. The beneficiary is vulnerable to the fiduciary holding the discretionary power. Members of the board or pension committee are clearly fiduciaries when acting as administrator. So are trustees and investment managers. However, other professional advisors and agents may also be fiduciaries depending on the circumstances.

Trustee refers to a term often used in the context of pension plans to mean different things. Some use the term to distinguish between the administrator of a pension plan and the person who may be responsible for administering the pension fund. For example, under the Ontario Pension Benefits Act, a pension fund can only be administered by a government, an insurance company, a trust in Canada, a special body authorized by an Act of the Legislature, the Government Annuities Branch, or a combination of any of these. Others refer to "trustee" in the context of "board of trustees", and still others use the term generically to describe any fiduciary connected with a pension plan. Even the entity having custody of the pension funds is often referred to as trustee. Throughout this Paper, the term "trustee" will only be used when necessary to distinguish between the entity responsible for administering the pension *plan* (i.e., the administrator) and the entity responsible for administering the pension *fund*. In all other cases, appropriate terms will be used, as applicable.

### *Governance Structure*

It is not possible to describe a "one size fits all" model for pension plan governance, but it is possible to articulate principles, or guidelines, which will promote effective pension plan governance, in large or small corporations. The following are principles applicable to pension plan governance structures. Note that the use of the term "pension committee" is inclusive of a governance structure which uses a number of committees.

- Total pension plan responsibility (investment, funding, administration, plan design) should be vested in a single body to ensure broad and effective governance.
- The pension committee should be dominated by board members or their independent nominees, not management who are responsible for operations.
- Pension committee members, who perform an important fiduciary duty, should be chosen to ensure an appropriate mix of skills and interest.
- The pension committee should establish an overall strategic plan for the operation of the pension plan, taking into account the liabilities and commitments inherent in the pension plan

and the earning potential of the plan assets. This includes establishing investment policies and objectives.

- The pension committee needs to identify responsibilities, assign accountabilities for their fulfilment, and establish monitoring and feedback procedures to ensure accountabilities are being fulfilled.
- The pension committee needs to establish a means to measure its own effectiveness and to report this back regularly to the board.

### *Pension Deal*

Effective governance requires knowledge of the whole pension plan and a clear understanding of the pension "deal". Who is accountable and who is at risk? The following are questions that every member of a pension plan governance structure should ask.

- Who is the plan sponsor?
  - employer, union, joint trusteeship
- What sort of pension plan is it?
  - defined benefit, defined contribution, hybrid
- Who is covered by the pension plan?
- What is the benefit commitment?
  - benefit formula and ancillaries
  - implicit commitments or practices (e.g. ad hoc inflation increases, periodic upgrades)
- Who can change the pension plan?
  - unilateral authority, collective bargaining, jointly trustee
- What is the nature of the risk?
  - defined benefit, defined contribution
  - unfunded liabilities, investment performance
- Who bears the risk?
  - employer, shared, member
- Who is entitled to plan surplus?
  - surplus withdrawal, contribution holidays
  - is the plan text clear
- Where is the pension plan authority stated?
  - plan text, trust agreement, legislation
  - is it clearly stated

## CHAPTER 3

### PENSION GOVERNANCE PRINCIPLES

ACPM believes that there are four pension governance principles which should be applied to the main activities of pension plan governance. The four principles are,

1. risk and power sharing,
2. core competencies,
3. information flows, and
4. performance evaluation.

#### Principles

##### 1. Risk and Power Sharing

*"Risk and Power Sharing" refers to how the decision-making responsibilities are structured within the pension governance structure. All responsibilities should be identified and assigned appropriately. A key governance concept is that whoever is accountable for a plan's decision-making is at risk. Whoever bears the legal and financial risk should have the power to influence the relevant decision-making.*

The administrator (usually the plan sponsor) has overall responsibility to prudently manage the pension plan and pension fund and to ensure that the pension promise is kept for all beneficiaries. Since the administrator cannot do everything, it must set up a pension governance structure and delegate aspects of pension management and operations.

An effective pension governance structure should assign tasks in accordance with the appropriate knowledge, experience, and time availability. Effective pension governance encompasses both plan oversight and administration, (governing and operating responsibilities).

Governing responsibilities include establishing mission and vision, making policy, setting strategy and high-level monitoring. Operating responsibilities refer to implementation of mission, vision, policy, and strategy, as well as lower-level monitoring. Generally, management's role consists of assisting and supporting the governing decision-makers and translating their decisions into operational plans for execution by staff and others. Staff, as well as outside advisors, ensure day-to-day operating responsibilities are carried out.

To the extent possible, the pension governance structure, accountabilities and relationships should be clearly documented.



## 2. Core Competencies

*"Core Competencies" refers to the appropriate knowledge, skills, experience, time availability, and interest that are required by all those accountable within the pension governance structure.*

Those responsible for pension plan governance come from many walks of business life. They may find that they are dealing with issues that are outside the scope of their normal expertise. These decision-makers must understand pension finance, relevant investment principles, and governance. In many cases, expertise is available internally through the finance, treasury, and human resources areas of the plan sponsor. If, however, specific expertise is not internally available, qualified external advisors should be recruited. Also, consideration needs to be given to the training of key decision-makers.

Decision-makers should understand the nature of the pension promise, actuarial principles, and asset/liability management. They should be aware of the various risks they face, the tools they have at their disposal to manage these risks, and the potential consequences and implications of risk management. They should recognize, and disclose, any conflicts of interest they may have. Finally, effective pension governance requires a basic knowledge of the regulatory or other constraints facing the pension plan. This includes the Income Tax Act, Pension Benefits Standards Acts, and actuarial and accounting standards. It also includes the plan text, trust document and, if applicable, associated union contracts.

This does not mean that decision-makers are required to understand all the intricacies of the day-to-day operations of managing and investing a pension plan and pension fund. The key concept is that each decision-making body should have or obtain the appropriate knowledge to make informed decisions.

## 3. Information Flows

*"Information Flows" refers to the flow of information to decision-makers to ensure they receive the information they need to discharge their fiduciary obligations, especially relating to supervising and monitoring. Information must be accurate, complete, appropriate, consistent, timely, and easily understood.*

Information flows are sometimes a weak link in the pension governance system. Multiple sources of information, the complex nature of that information, and the different uses to which it is put, make effective communication a challenge. However, it is critical that systems are put in place to ensure that all levels of the pension governance process receive appropriate, timely and understandable information to enable them to discharge their responsibilities effectively. It is also critical that the administrator receive

information to be able to monitor that delegated responsibilities are being effectively fulfilled.

#### 4. *Performance Evaluation*

*Objective performance measures need to be established for all key decision-makers. They should be regularly evaluated by the administrator against such standards to assess their performance. Further, the standards themselves should be regularly reviewed.*

The goal of performance evaluation is to determine the effectiveness of the pension governance structures and operations in meeting the pension promise and in discharging the responsibilities of the administrator and other fiduciaries.

Before performance can be evaluated, performance measures must be established. These measures need to be quantified wherever possible and related to appropriate time periods. These measures typically fall into one of two main categories - financial measures (i.e., those related to investment performance and funded status) and service delivery standards. Measures and standards must be established for all key decision-makers, including the administrator, pension committee members (if any), senior management and staff of employer, custodian, investment managers, benefit administrators (if third-party administrators are involved) and professional advisors. Like the delegation of responsibilities, these measures should be documented.

Evaluation of performance should be based on impartial assessment, which may well need to include outside advice. Recommendations for change, where indicated, should be directed to the group to which the decision-makers are accountable.

## CHAPTER 4

### APPLICATION OF PENSION GOVERNANCE PRINCIPLES TO PENSION FUNDING ACTIVITIES

#### Description of Pension Funding Activities

*"Funding activities"* include:

- establishing funding policies for the pension plan (e.g., targeted funding position such as fully funded, over-funded or under-funded, surplus cushions, immunization, etc.);
- selecting the actuarial method (e.g., projected unit credit, aggregate method, entry age normal method, etc.) and assumptions (e.g., inflation, investment return, salary growth, etc.);
- determining the current funded status of the pension plan through actuarial valuations and deciding when to file with regulatory authorities;
- calculating the pension plan's desired and actual impact on the employer's financial statements;
- preparation of financial statements for the pension plan; and
- managing the pension plan's cashflow.

#### Application of Principles to Pension Funding Activities

##### *Risk and Power Sharing*

All responsibilities need to be clearly documented. Governing responsibilities include, for example, establishing funding policy, determining actuarial and accounting assumptions, approving the appointment of the pension plan's actuary and auditor, defining performance measures and evaluating performance through high-level monitoring.

Operational responsibilities include the preparation of valuations and financial statements for the pension plan, the choice of selection criteria for the actuary and the auditor and related recommendation, and day-to-day cashflow management.

##### *Core Competences*

Pension funding activities generally rely heavily on professional advisors such as an external actuary and auditor. Selection criteria and an impartial selection process should be established.

## *Information Flows*

Pension plan funding is complex. The information required to inform decisions should be presented in a clear and understandable way. Examples of information appropriate to governing responsibilities include:

- actuarial reports and audited financial statements for approval (the reports should summarize the pension plan's progress towards the pension plan's funding and financing goals as well as its solvency position);
- certifications from senior management, the actuary, auditor and any other relevant professional advisor that the pension plan has been administered in compliance with the law and policies established by the governing body (or, in the alternative, disclosure of all incidents of non-compliance, why it happened and what has been done to remedy the breach);
- expenses compared to budget; and
- demographic and actuarial data supporting any recommended change in funding policies, assumptions etc.

At the operational level, more detailed membership and financial data will be required, as well as internal control information, so that managers, staff, and professional advisors can fulfil their responsibilities.

## *Performance Evaluation*

Before performance can be measured, performance measures must be defined. Where funding activities are concerned. Typical performance measures include:

- achieving funding targets;
- compliance with legal and administrator-established policies and limitations;
- executing proper contracts with actuary and auditors on time; and
- achieving budget/expense targets.



## CHAPTER 5

# APPLICATION OF PENSION GOVERNANCE PRINCIPLES TO PENSION INVESTMENT ACTIVITIES

### Description of Investment Activities

*"Investment activities"* include:

- establishing investment policies and objectives (e.g. rate of return objectives, risk tolerance, fund asset mix guidelines, etc.);
- selecting an investment approach (e.g. active vs passive, pooled vs segregated, internal vs external, balanced vs specialist, range of choice for money purchase pension plans, etc.);
- choosing investment manager(s) and allocating investment funds to them;
- choosing a custodian; and
- establishing reporting procedures.

### Application of Principles to Investment Activities

#### *Risk and Power Sharing*

All responsibilities need to be clearly documented. Governing responsibilities include, for example, establishing and stating policies and objectives, setting the asset mix, choosing investment managers and a custodian, establishing an investment style and evaluating performance.

Other activities are operational activities and it is the duty of the administrator to see that there are procedures in place to ensure these activities are competently fulfilled.

#### *Core Competencies*

Sometimes investment of the pension fund may be done "in house". Most often external managers are used. In any event, an impartial procedure for choosing competent managers should be established, with clearly stated choice criteria. External, professional advice can facilitate the selection of competent managers.

The choice of a custodian is also very important. The custodian should actively carry out its responsibilities and have sophisticated monitoring and reporting capabilities.

Staff and/or external advisors with the appropriate skills and knowledge should be available to the administrator for the effective management of the investment activities.

## *Information Flows*

In the first instance, investment managers and the custodian must understand the administrator's investment policies and objectives, and reporting needs.

In general the information flows in support of the investment activities should provide an assessment of,

- investment performance (actual and in relation to agreed-upon objectives), and
- compliance (both to legal requirements and the plan's investment policies and objectives).

The administrator should establish the frequency and form of reporting, sufficient to its needs. These reports should be consistent, understandable and focussed on the objective of the report.

Examples of information appropriate to governing responsibilities include:

- performance reports (performance to objectives, relative performance, separate and consolidated performance),
- compliance reports (certification by the custodian, investment managers, and senior staff that investment policies, laws and regulations have been complied with),
- cash flow reports, and
- information on changes and developments in the areas of investment and custody.

## *Performance Evaluation*

Before performance can be measured, performance measures should be defined and communicated to those responsible. A first step is the establishment of investment policies and objectives. Other evaluation criteria include:

- meeting overall rate of return objectives,
- meeting plan funding objectives,
- meeting expense objectives,
- performance of investment managers,
- establishing criteria for action in the case of under performance (e.g. a manager review if under-performance continues over a whole business cycle, etc.),

- establishing appropriate measurement periods (e.g. four years, not four quarters), and
- being fully compliant at all times.

External professional advisers can be helpful in establishing procedures for performance evaluation and meaningful information flows.

## CHAPTER 6

### APPLICATION OF PENSION GOVERNANCE PRINCIPLES TO PENSION ADMINISTRATION ACTIVITIES

#### Description of Pension Administration Activities

*"Pension administration"* activities include:

- enrolment of members,
- establishing and maintaining member records,
- calculating and processing pension plan benefits,
- collection and remittance of contributions,
- payment of pensions and other benefits,
- communication of the pension plan to plan members,
- communication of the status or position of members, and
- communication of information to facilitate the processing of plan benefits.

#### Application of Principles to Pension Administration Activities

##### *Risk and Power Sharing*

All responsibilities for pension administration should be clearly documented. Inadequate record keeping and inaccurate calculation practices can create financial risk. Imprecise practices can create legal risk. Lack of attention can create bad publicity.

Pension administration is rarely a core practice of any organization but a good structure can ensure it is well done. In an organization it should be clear who is responsible for it. Often responsibilities are divided between finance and human resources, with one or more third parties besides. Responsibility lines need to be clearly drawn. There should be procedures in place for both the decision to outsource responsibilities to third party suppliers and for the selection of such suppliers.

Governing responsibilities include, for example, the choice of where administration will be done, and by whom, the choice of outside advisors and the plan auditor, certification reports and service standards. Other activities are operational activities and it is the duty of the administrator to see that there are procedures in place to ensure these activities are competently fulfilled.



## *Core Competencies*

A process for the administration of the pension plan must be established. Some functions (e.g. member enrolment, collection and remittance of contributions) typically are "in house" functions. Others are done "in house", by an external third party, or are shared. These include record keeping, pension payroll, benefit calculation, pension plan communication and advice.

Pension plans represent significant investments for sponsors and are extremely important features of the security of employees. It is important that the day to day administration of the pension plan be given adequate attention by players trained and competent to perform the duties assigned.

## *Information Flows*

Pension plan administration is often complex and shared between multiple parties. A pension plan governance structure should provide that processes are in place which ensure that accurate and timely information is collected, transmitted and used by appropriate decision-makers. Further, such processes should ensure that accurate and appropriate information is transmitted to members in a timely fashion. This information, and the calculations based on it, should be subject to checks and periodic audits, on both input and output.

Examples of information appropriate to governing responsibilities include:

- compliance reports (certification by senior management and external advisors that legal standards are being met),
- service standards (accuracy of calculations and information, level of member service, adequacy of member information, etc.), and
- expense of operation (is the administration cost effective).

## *Performance Evaluation*

Effective pension governance should include periodic pension administration performance evaluation. Performance reports could include:

- Are data checks and audits in place? Are the plan audits satisfactory?
- Are legal standards being met? Is performance to these standards tracked?
- Are there other standards and measures in place? What are these and how are they tracked?
- Is the cost of plan administration reasonable?



---

## **APPENDIX 5**

---

### **OSFI Guidelines**



**May 1, 1998**

**MEMORANDUM**

**To:** Administrators of federally-regulated pension plans under  
the *Pension Benefits Standards Act, 1985 (PBSA)*

**From:** Ronald J.M. Bergeron  
Senior Director  
Private Pension Plans Division

**Subject:** Guideline for Governance of Federally Regulated Pension Plans

This guideline describes best practices for the governance of federally regulated pension plans, and the responsibilities of plan administrators. The practices promoted by the pension industry in general are reflected in this guideline. It presents OSFI's current views on plan governance, applicable to all pension plans subject to the *Pension Benefits Standards Act, 1985*. The parties OSFI supervises have a right to know what the office expects from them. As governance evolves, OSFI has come to the conclusion that detailed regulation of the administration of pension plans by this office is ineffective and counterproductive. The main purpose of this guideline is to help administrators in their work and to promote prudent and sound governance practices. However, OSFI does not intend to provide a "safe harbour" for administrators, who remain responsible for their decisions and actions; this paper should encourage thought on governance issues not curtail it.

OSFI continues a targeted, proactive inspection of pension plans and retains the authority to direct compliance with the minimum standards of the *PBSA* and associated regulations. This guideline supports those minimum standards, and also guides OSFI's assessment of risk regarding governance in pension plans.

Queries with respect to this guideline should be directed to Pirjo Davitt, Manager, Operations and Policy, Private Pension Plans Division, Office of the Superintendent of Financial Institutions, 255 Albert Street, Ottawa, K1A 0H2, telephone: (613) 990-7867, fax: (613) 990-7394, or e-mail: [penben@osfi-bsif.gc.ca](mailto:penben@osfi-bsif.gc.ca).

Attach.





Office of the Superintendent  
of Financial Institutions Canada

Bureau du surintendant  
des institutions financières Canada

255 Albert Street  
Ottawa, Canada  
K1A 0H2

255, rue Albert  
Ottawa, Canada  
K1A 0H2

---

# **Guideline for Governance of Federally Regulated Pension Plans**

**May 1, 1998**

## Table of Contents

1.0	Introduction .....	1
2.0	Principles of Good Governance .....	1
3.0	Structure .....	2
4.0	Execution .....	3
4.1	Documentation .....	3
4.2	Benefit Administration .....	3
4.3	Compliance .....	4
4.4	Funding and Investments .....	4
4.5	Internal Controls .....	5
5.0	Quality of Governance .....	5
Appendix I — Legal Environment .....		7
Appendix II — Supervision and Management .....		9
1.	Pension Plan Objectives and Policies .....	9
2.	Needs of the Employers and Members .....	9
3.	Financial Stability and Funding .....	10
4.	Plan Operation .....	11
5.	Delegating and Outsourcing .....	11
6.	Controlling Expenses .....	12
7.	Information to Members .....	12
8.	Record Keeping .....	13
9.	Plan Documentation .....	13
10.	Performance Expectations and Review .....	14
Appendix III — Outsourcing .....		15
Appendix IV — Special Governance Issues When Employer is the Administrator .....		17
1.	Investment and Funding Policies .....	17
2.	Expenses .....	17
3.	Benefits Policy .....	17
Appendix V — Special Governance Issues When Board of Trustees is the Administrator .....		19
1.	Composition and Orientation of the Board .....	19
2.	Investments .....	19
3.	Obtaining Independent Objective Advice .....	19
4.	Benefit Increases .....	19
5.	Compensation of Trustees .....	20
6.	Collection of Data and Contributions .....	20

### 1.0 Introduction

Pension plan governance refers to the roles and responsibilities of all persons in-respect of a pension plan to fulfil their fiduciary obligations. In general, good governance promotes the timely and cost-effective delivery of benefits and promotes the administration of the plan in the best interests of the plan members and beneficiaries. Good governance requires appropriate control mechanisms that encourage good decision making, proper and timely execution, and regular review and assessment. While good governance will not, in and of itself, guarantee good performance of a plan, it does contribute to its success.

Further, good governance may reduce potential liability for the plan sponsor, the administrator, and associated advisors. Good governance demands a clear accountability for every decision made with respect to a pension plan. This accountability leads to better plan administration.

The *Pension Benefits Standards Act, 1985 (PBSA)* prescribes the general standard of care for the administration of pension plans. Trust law also imposes fiduciary duties on administrators. (See Appendix I - Legal Environment.) Increasingly, governance has the attention of pension plan sponsors, beneficiaries, courts and regulators. As governance evolves, OSFI has come to the conclusion that detailed regulation of the administration of pension plans by this office is ineffective and counterproductive. For many aspects of pension administration, it is best to refer to the objectives of the plan and the standard of care required of administrators in achieving these objectives.

This guideline highlights issues administrators should consider when developing and reviewing a governance framework for a pension plan. Its main purpose is to help administrators in their work and to promote prudent and sound governance practices.

## 2.0 Principles of Good Governance

A few simple principles underlie good governance of pension plans.

- clearly stated objectives;
- independence of the governing body from the plan sponsor(s);
- separation of governance from operations, clearly defined roles and responsibilities;
- accountability and internal controls;
- adequate knowledge and skill sets;
- due diligence in decisions and supervision of delegated work;
- controls for expenses and protection from conflicts of interest; and
- transparency and full disclosure.

In addition to discussing the general principles of good governance, Appendices to this paper also examine how these principles may be applied to specific situations and examples.

### 3.0 Structure

A plan "sponsor" may establish, amend and terminate a pension plan, subject to contractual agreements, plan provisions and relevant legislation. The objectives of the plan are defined by the plan sponsor through plan documentation. While it is recognized that the plan sponsor plays a dual role in the pension plan it sponsors, the focus of this paper is the sponsor's actions as a plan fiduciary administrator, rather than as a sponsoring employer or union.

Each pension plan must have an administrator. The administrator has two distinct roles with respect to the pension plan:

- a "trustee" role which encompasses setting overall direction and providing supervision, and
- a "manager" role in carrying out the day-to-day administration.

In a multi-employer pension plan established pursuant to a collective agreement, a board of trustees oversees the administration performed by contractors, by employees of the pension plan or by the union. Usually, in the case of a plan established by a single employer, the corporate board of directors, a pension committee of the board, or a senior officer of the company may oversee the administration performed by internal plan managers, external agents and advisors.

While the administrator may delegate management functions, accountability for direction-setting and supervision can not be delegated. To the greatest extent possible, the supervision functions should be independent of the management functions. The chain of delegation should be documented and performance objectives and reporting relationships established between the two roles.

The prime obligation of the administrator is to act in the best interests of the plan members and beneficiaries. The administrator has fiduciary obligations whether it is acting as a "trustee" or a "manager".



## 4.0 Execution

Governance of a pension plan includes the supervision of administration, assessing whether the objectives of the plan are being met, and whether the people responsible for administration are performing their tasks properly.

### 4.1 Documentation

Pension plans are instituted by a plan text and related records. The plan documentation is the expression of the plan's objectives and should be consistent with the actual obligations under the plan. This is to ensure that the administrator (in both the trustee and manager roles) has written direction to perform the work and the plan beneficiaries can learn their entitlements under the plan. Promises outside the official plan text are inconsistent with the ideals of full disclosure, clear statement of objectives, and internal controls. They lead to misunderstanding by members, and those charged with funding the plan and managing the plan's financial risks.

### 4.2 Benefit Administration

Since required by the *PBSA* to act as a trustee for the employer, members and other beneficiaries, the administrator must serve the objectives of the plan. Foremost of these for a pension plan is to provide benefits to members. To this end the administrator should:

- implement plan provisions;
- interpret provisions consistently with the objectives of the plan;
- use discretionary powers in a fair, transparent and objective manner;
- seek clarification for unclear plan provisions, with the help of legal counsel or courts where necessary;
- keep accurate and complete records; and
- ensure compliance with the minimum standards of the *PBSA* and other governing statutes.

### 4.3 Compliance

Failure to conform with the legislation may jeopardize the plan's ability to meet its obligations to members. Compliance is the administrator's responsibility as OSFI does not have a mandate to verify that every plan provision meets the standards of the *PBSA*. To meet its obligation to act prudently, the administrator should seek professional help in

areas where it does not have the required expertise, and maintain well trained and qualified personnel to meet the compliance obligations of the plan.

#### **4.4 Funding and Investments**

The strategic planning for a defined benefit plan should project both funding and investment policy together, and should examine how contributions and solvency will vary under a variety of plausible scenarios. This work is best done with help from both the investment manager and the actuary.

The role of the administrator is to ensure that the funding levels are adequate to permit the payment of benefits. The following responsibilities may be included in the trustees' management of the funded status of the plan:

- to review the adequacy of required contributions to meet current and future needs;
- to investigate the sensitivity of the plan to economic and demographic conditions;
- to determine the desired level of surplus needed as a cushion against potential downturns; and
- to maintain the desired level of benefit security by recommending the restraining or reshaping of benefits, modifying investment policy, or recommending accelerating contributions.

In a defined contribution plan, the role of the administrator is to commission the build-up of the optimum amount of assets in the members' accounts to secure a reasonable retirement income, and to communicate clearly to the members the risks inherent in defined contribution plans.

In addition, all pension plan administrators must have procedures in place to:

- collect, receive and validate contributions from employers and employees;
- keep assets of the plan separate from the assets of the employer; and
- invest plan assets prudently and in accordance with the plan's investment policy and applicable legislation.

#### **4.5 Internal Controls**

Every pension plan should have an internal control framework in place to ensure policies are implemented, funds are managed prudently and benefits are paid in accordance with plan provisions. The administrator acting in its capacity as trustee should understand and

approve the framework and the written internal control procedures supporting the framework.

Internal control procedures should:

- identify responsibilities and accountabilities;
- set out the process for recommending, approving, and implementing decisions; and
- prescribe the frequency and format of reporting.

There should be procedures in place to ensure that the plan provisions are being interpreted consistently and benefits paid correctly. Exceptions, such as those arising where plan provisions are not clear or where there is room for some discretion, should be reviewed and approved by the administrator acting in its trustee capacity.

In addition, the pension plan should establish clear written rules regarding administration, investment and other plan expenses.

## **5.0 Quality of Governance**

Governance should be reviewed continuously to meet emerging challenges. A review of the trustee's own performance should at least investigate the following:

- does the trustee have an appreciation of its fiduciary duties;
- is the duty of loyalty to the plan and its beneficiaries paramount over the interests of the organization that appoints the trustee and other players and related parties;
- does the governance of the pension plan serve the objectives of the pension plan;
- has the plan trustee defined expectations for plan managers and assigned clear accountabilities for results;
- is the code of conduct well articulated to guide the trustee (are there adequate control mechanisms in place to protect the plan from conflicts of interest and dishonest or incompetent trustees, managers and advisors);
- does the plan trustee have adequate information to perform its duties to monitor the risks facing the plan and to map out strategies to manage the risks; and
- how has the plan trustee performed.

Trustee performance can be evaluated through benefit security and delivery appraisals, plan membership satisfaction surveys, or another form of self assessment in combination with disclosure to members. The trustee should assess whether it has delivered on the

objectives of the plan and behaved well in doing so. The trustee should also determine whether to report the findings and to whom.

It is the responsibility of the administrator in its capacity as the plan trustee to challenge itself about rationale for actions and due diligence processes.

END



## Appendix I — Legal Environment

Section 8 of the *PBSA* gives the general standard of care for the administration of pension plans:

- 8(3) The administrator shall administer the pension plan and pension fund as a trustee for the employer, the members of the pension plan, former members, and any other persons entitled to pension benefits or refunds under the plan.
- 8(4) In the administration of the pension plan and pension fund, the administrator shall exercise the degree of care that a person of ordinary prudence would exercise in dealing with the property of another person.
- 8(5) Without limiting the generality of subsection 8(4), an administrator who in fact possesses, or by reason of profession or business ought to possess, a particular level of knowledge or skill relevant to the administration of a pension plan or pension fund shall employ that particular level of knowledge or skill in the administration of the pension plan or pension fund.

Trust law also imposes fiduciary duties on administrators:

- to be loyal to the interest of the plan;
- to act reasonably and prudently;
- to prevent personal interests from conflicting with those of the plan;
- not to profit from actions taken as fiduciary and to account for unauthorized profits; and
- to be evenhanded, when faced with competing (legitimate) interests.

### Administrator According to the *PBSA*

- For multi-employer pension plans established pursuant to one or more collective agreement(s), the administrator is a board of trustees or similar body.
- For plans not established pursuant to a collective agreement by groups of employers who are not affiliated, the administrator is a pension committee as defined in section 7(1)(b) of the *PBSA*.

- For other plans the administrator is the employer, unless it is established pursuant to one or more collective agreement(s), in which case the administrator is a board of trustees, or similar body, or the employer as specified by the plan.
- For simplified pension plans, the administrator is the financial institution.

Bill S-3 proposals are included in this definition of "administrator".

## **Appendix II — Supervision and Management -**

While the administrator in its trustee capacity must oversee the operation of the plan, certain activities and day-to-day administrative functions are often delegated to plan managers. The following examples explore this relationship and accountabilities in specific plan situations.

### **1. Pension Plan Objectives and Policies**

The administrator must ensure that the plan will continue to provide the benefits it promises. A key role in the governance of any pension plan is setting strategies on how to deliver on those promises. The administrator, in its trustee capacity, is accountable for the implementation of those strategies, and must authorize them before they are carried out. Managers and outside experts do advise, particularly on technical issues, but are accountable only to the extent that activities have been delegated to them. If they are to be given discretion, managers should also be instructed to achieve certain objectives. For instance, an investment manager's choice of certain investments will be guided by the plan's policies regarding benchmarks, return rate expectations, asset management styles, diversification and liquidity requirements.

Fully understanding the plan's policies is key for sound governance. While the experts are responsible for the advice they provide, it is essential that the administrator, in its role as a trustee, evaluate the advice it receives in the context of its own knowledge and experience, question the experts and recognize the potential limitations of the expertise. For example, the actuarial consultant may be able to demonstrate the existence of excess assets under certain assumptions, and the legal counsel may advise on the interpretation of the plan documentation and precedent setting court decisions, but the administrator/trustee has to determine what reliance it places on the advice and what policy will be followed for handling funding excess under the objectives of the plan.

### **2. Needs of the Employers and Members**

The administrator, acting in its role as a pension plan trustee, should participate in discussions whether the continuation of the plan under its current form makes sense. Will the plan design continue to serve the employees and the employer's human resource policies? The preferences of plan beneficiaries, the demographic and economic circumstances of the plan and the existence of other methods of securing retirement income may mean that the status quo of the plan is no longer the best alternative. Even if the plan objectives, plan design and the ultimate decision to amend or terminate the plan are determined by the employer in its own self interests or by the union through

negotiated agreement(s), the plan administrator retains a role. The plan administrator/trustee must make sure that its fiduciary responsibilities have been fulfilled through judicious advice and recommendations. In these deliberations the administrator/trustee should be scrupulous in considering the interests of the plan beneficiaries.

### **3. Financial Stability and Funding**

In its trustee capacity, the administrator should assess the vulnerability of the plan to changes in economic and demographic conditions, and how these may influence the willingness and ability of the employer or industry to contribute. For example, the administrator/trustee should consider changes in bond and stock markets, interest rates, and the effects of inflation. An investment policy that was suitable for the plan when it was young and the employer was expanding may not be suitable once growth halts and the workforce starts to age. The practice of bringing the salary base for career average plans up to date by creating unfunded liabilities may have been easily sustainable by a young plan. This practice may become untenable, either because of the plan membership profile, or changed economic climate. Strategic financial planning would, for example, consider prefunding benefit improvements or at least shortening the amortization period to reduce the possibility of having to forfeit benefits in the future.

A defined contribution plan administrator will have to determine, among other matters:

- who will make the investment decisions;
- whether the members invest the total account, or just their own contributions;
- number and diversity of investment choices required to materially affect the potential returns and degree of risk;
- diligence in the selection of investment choices, should member representatives participate in the selection;
- standards for monitoring the performance of the investments;
- how frequently the members can change their investment choices;
- how to best communicate to the members the risks of this type of pension savings, especially during times of low investment returns and high annuity costs;
- what information or investment counselling the administrator should provide to the members;
- how to educate the members on making good investment decisions; and
- how to handle expenses charged to the fund.

### **4. Plan Operation**



Effective supervision is possible only if management has clear instructions from the trustee and the managers fully understand their roles in terms of expected results and policies to be followed. To oversee the operation of the plan, the administrator/trustee needs sufficient and timely information about financial and administrative performance. Information on which the trustee relies is prepared by managers and advisors, and the administrator should consider having it verified by independent auditors.

The administrator, in the role of a trustee, should perform the following tasks as it supervises the plan operations:

- assess periodically if objectives of the plan are being met;
- ensure absence of (potential) conflicts of interest;
- ensure controls are in place and that they are audited regularly;
- set expectations with management and evaluate performance, through effective delegation where required;
- consider the necessary resources required to pursue the objectives and strategies ;
- review correspondence relating to the plan to assess specific administration matters; and
- maintain appropriate records of key meetings and decisions affecting the plan, and confirm follow-up action.

## **5. Delegating and Outsourcing**

The challenges facing the administrator of a pension plan require the use of a broad range of skills and knowledge. The administrator/trustee may acquire skills and knowledge by employing qualified staff (plan managers) and through outsourcing. Selection of staff and/or agents and monitoring of the delegated work are the responsibility of the party who commissions the tasks. In addition, the administrator/trustee must assess the quality of the services and decide whether to follow the advice it receives. The administrator, as a trustee or a manager, must have a reasonable understanding of the issues to assess the credibility of the advisors and the rationale behind their recommendations. More details on the due diligence process in obtaining third party services are outlined below in Appendix III - Outsourcing.

## **6. Controlling Expenses**

The standards of prudent care demand that the administrator, in its capacity as trustee, establish clear written rules and guidelines regarding the use of the plan assets for purposes other than benefit payments. In particular, the rules should detail what issues the administrator will have to consider before authorizing a payment from the pension fund and guidelines on what are appropriate expenses of the pension plan. In addition to administration expenses, investment expenses and purchase of services should be addressed. If, for example, the plan wishes to update the knowledge of its administrator and staff by sending them to conferences, documented guidelines could specify for instance what conferences are considered appropriate, what is to be gained from the attendance, what reporting of findings is expected of the attendees, who should attend, what accounting of expenses is expected, and what are reasonable expenses.

If fees are charged to the plan, the procedures should include for instance:

- a requirement for written service contracts and expense sharing agreements for all services including legal, accounting and actuarial services, staff salaries, computer systems, premises, etc.;
- a requirement for proof that purchases are based on competitive determinants;
- billing and receipt requirements;
- clear identification of positions and persons who are authorized to approve fees and expenses from the plan; and
- how the administrator will monitor that the rules are being followed, e.g., through random audits.

## **7. Information to Members**

Laws and regulations cannot possibly provide all of the detail required to guide the administrator in meeting the principles of governance for disclosure. OSFI has issued a separate guideline on disclosure of information to members that summarizes the minimum requirements and makes recommendations for certain additional disclosure. The administrator should also be mindful of its fiduciary responsibilities and the standard of care required of a trustee when considering what to disclose, the manner and form of disclosure, and whom to inform. Regardless of the medium or the recipient, the information should be clear, accurate, complete, and timely.

In addition, the administrator should ensure that member inquiries and complaints are managed by skilled staff and effective conflict resolution mechanisms are in place to handle disagreements. The administrator would also do well to consider the role of member and/or retiree committees as advisory and information-dissemination bodies.

## 8. Record Keeping

Record keeping applies to both the administrator's records of meetings and decisions and to the administration systems used internally and externally. Effective record keeping involves the following considerations:

- organize, refresh and transcribe records to modern format;
- determine the length of time records should be kept to validate benefit calculations, to compute credit splitting, to establish legal requirements such as funding obligations or surplus entitlements; and
- audit records to ensure accuracy and respond quickly to any concerns of the auditor and actuary about the quality of the plan's records.

## 9. Plan Documentation

In addition to describing the plan's objectives, the following should be considered for documentation, as appropriate in the plan circumstances:

- include requirements of all applicable legislation;
- define the powers to amend the plan;
- describe all pension promises;
- describe how those benefit promises are related to plan funding;
- specify required contributions, and state when the employer must contribute and when it can abstain;
- ensure that the plan reflects negotiated agreements;
- specify authority to collect contributions and data;
- address the rights to and use of excess assets in an ongoing plan;
- describe the allocation of surplus on plan termination;
- address compensation, disbursements and expenses from the plan; and
- specify periodic review of plan provisions and documentation.

For instance, a plan may pay subsidised early retirement benefits automatically, despite wording that calls for administrator consent. Practice and communications to members of benefits not specified in the plan text may lead to entitlements that an actuary who relies on the plan text will not recognize when calculating funding requirements. Accurate and up-to-date documentation will help to prevent misunderstandings and funding surprises.

## 10. Performance Expectations and Review

The administrator (plan sponsor in its fiduciary capacity) should expect and look for an acceptable level of professional conduct and advice from the plan trustees, managers and advisors and, if the conduct is not appropriate, the administrator should consider mechanisms and follow-up actions, including use of professional disciplinary procedures and legal recourse if necessary.

In reviewing the plan trustee's and managers' mandate and performance, the administrator (measuring its own and delegated entities' effectiveness) should take the following actions, if appropriate:

- ensure the trustee is sufficiently independent to supervise plan management;
- ensure the administrator, in both the trustee and manager capacities, continues to be educated about developments in pension plan governance and other sound business and financial practices;
- ensure the administrator is qualified in understanding financial markets, risk management, legislation and other general pension issues, as well as plan specific matters such as the plan promises, current status of the plan, its major policies and the operating processes of the plan administration;
- refresh the list of suitable new candidates to serve in the role of a trustee;
- set annual objectives for the management of the plan and review progress towards the objectives on regular basis;
- ensure no one in the plan administration is working contrary to the plan objectives, and give clear instructions to those who administer the plan, the instructions should not leave undue discretion;
- ensure the information used in the administration of the plan, the formulation of policy and in strategic planning is reliable and untainted by biases; and
- ensure the administrator has responded to the observations and recommendations of the last governance audit, and if no audit has been performed, determine if such an audit should take place.

For example, in making investment decisions the administrator should not be open to arm-twisting or inducements for recovery capital to aid declining industries or failing ventures. If the administrator has given the trustees or the managers discretionary latitude in certain investment decisions, those decisions must serve the objectives of the plan and follow a prudent decision-making process. Should the administrator discover that it has failed in providing such a framework, corrective measures should be taken immediately and mistakes dealt with.



### Appendix III — Outsourcing

In order to meet the test of due diligence in obtaining services, the administrator should, as a minimum, establish that:

- the provider is qualified;
- the provider's interests do not conflict with those of the pension plan;
- the provider has sufficient financial resources for a stable relationship;
- the provider will give the service adequate performance and that it has measures in place to assess performance;
- the arrangement will provide good value for money; and
- the provider has the necessary procedures and controls to ensure that rules of confidentiality will be respected, that accurate records will be maintained, and that plan assets will be safe.

The contract with the service provider should require:

- the provider to conform to all plan policies;
- the provider to guarantee the absence of conflicts of interest, qualifications of the people performing the work, confidentiality, and performance;
- the provider to maintain records;
- the provider to disclose to the plan administrator any direct or indirect compensation obtained by the service provider and related parties for work in connection with the pension plan from other sources, e.g., commissions from insurance companies on annuity purchases or investments; and
- the provider to agree to conditions for the continuation or termination of the contract, including an agreement to co-operate with its successor, other service providers and regulators.

The administrator should also:

- inform any professional it engages that the administrator's policy is to report unethical behaviour to relevant professional associations and/or regulatory bodies;
- reassess periodically whether the arrangement continues to provide good service and good value for money; and
- terminate the contract when there is credible evidence that it is not providing the service and value for money.

To accomplish some of the above, the administrator may consider an audit of the service provider, performed to the standards of Section 5900 of the Handbook of the Canadian Institute of Chartered Accountants, either before, during or at end of the contract. This audit can be performed by internal or external auditor of the purchaser or the provider, as circumstances permit. Further guidance on outsourcing can be found in OSFI Policy Statement #1997-02, August 1, 1997, Outsourcing of Business Functions by FRFIs.

## **- Appendix IV — Special Governance Issues When Employer is the Administrator**

The *PBSA* states that the administrator acts as a trustee for the employer, members and other beneficiaries. However, if an employer acting as administrator finds itself in a conflict-of-interest situation, where the employer role demands certain considerations and the plan trustee role requires opposing actions, it must act in the interests of plan members. This has implications for establishing investment policy, and for certain procedures in handling expenses and granting benefits.

### **1. Investment and Funding Policies**

Investment policies that provide high security for accrued benefits may have lower return expectations than aggressive investments that aim for high returns with less concern for benefit security. The employer will benefit from aggressive investments if they lead to lower employer costs in a defined benefit plan. The members' benefit security may benefit from an investment policy with conservative return-rate expectations, for instance, in cases where the administrator attempts to immunize the plan's solvency ratio from interest rate changes or inflation. At the same time, there may be a tradeoff between benefit security and benefit amounts. The administrator must strike a fair balance between risk and reward, keeping in mind its fiduciary responsibility. (For further discussion, refer to OSFI's pension plan investment guideline.)

### **2. Expenses**

Many employers feel that they pay the residual cost of the pension plan after employee contributions, and therefore it does not matter much whether they pay expenses directly or from the pension fund. However, payment of expenses from the fund that are not consistent with the purpose of the plan may be an illegal use of pension funds. Plan documentation should give clear direction to the administrator on permissible disbursements from the fund. Certainly, expenses incurred by the employer in pursuit of its own interests, and not as a plan fiduciary, must not be paid by the pension fund.

### **3. Benefits Policy**

Many employers see their pension plans as a tool for handling human resources issues. Employers may serve their own interests by giving special benefits to certain groups during downsizing or to attract special talent. A trustee need not be even-handed in such cases if the terms of the plan instruct the trustee to favour certain beneficiaries in certain circumstances. However, while acting as administrator, the employer must conform to

the terms of the plan and apply discretion with an even hand. Variations in treatment must not be arbitrary; rather they should reflect an application of documented policy to the circumstances of the cases.



## **Appendix V — Special-Governance Issues When Board of Trustees is the Administrator**

Negotiated pension plans pose special governance concerns because they are often important issues in collective bargaining.

### **1. Composition and Orientation of the Board**

Boards of trustees should pay special attention to educating the board members and planning for an orderly succession. Ideally, the board should have representation of the various groups with an interest in the plan: employers, active members, retirees and other former members. If a group is not explicitly represented, the board should consider other ways to obtain its views, such as special notifications with opportunity to comment.

### **2. Investments**

The trustees should ensure that they are managing the funds to achieve the plan objectives. Considerations of solidarity with other unions or locals or promotion of employment in an industry have to be dealt with by trustees in a manner that is consistent with the plan's investment policies and their own fiduciary responsibilities relating to the pension plan. The fiduciary obligations of the board should set the standard against which all investment decisions are measured. (For further discussion, refer to OSFI's pension plan investment guideline.)

### **3. Obtaining Independent Objective Advice**

The adversarial nature of collective bargaining connected to the operation of the plan must not hinder trustees from acting on independent and objective advice. For example, the union may have reasons to exaggerate or minimize wage increase forecasts, or the employer may wish to exaggerate or minimize the possibility of layoffs. In setting benefits, it is difficult to evaluate projections of future contributions required to finance the benefits when these contributions are yet to be negotiated. The difficulty obtaining independent objective advice should alert trustees to the need for special caution, especially when granting benefit increases.

### **4. Benefit Increases**

Preserving equity among generations of members is a rational concern, especially for trustees of a negotiated contribution/defined benefit plan, and suggests that trustees should ensure that each generation pay for the benefits it receives, and not rely on contributions of the members who follow. To do this and simultaneously safeguard

promised benefits, trustees should strive to avoid unfunded liabilities and to finance future cost of living improvements in advance. For example, retroactive benefit improvements, such as inflation protection, could be phased in gradually as funds become available. The board may find actuarial scenario testing, with a realistic range of assumptions, a helpful tool when considering benefit adjustments.

## **5. Compensation of Trustees**

The board of trustees should establish a policy for compensating its members for their time and earnings lost while they work as trustees. In doing so, they should seek the opinion of independent advisors with expertise in compensation. The policy should be reviewed by legal counsel to ensure that it is consistent with trust law and the specifics of the plan. The board should consider disclosing to members the actual compensation and any honoraria or repayment of expenses to trustees as well as the plan's policy in this regard.

## **6. Collection of Data and Contributions**

Trustees should consider refusing participation to a group of employees if their collective agreement does not provide the plan with adequate authority to collect contributions and data. They should establish a delinquency control program including procedures for the collection of unremitted contributions. Timely information is especially important for negotiated contribution plans, because occasions to influence negotiations for contributions are infrequent. The trustees should be comfortable with the systems in place for collecting data and should establish remedies to deal with noncompliance. For instance, at the recommendation of the trustees, the union and the employers should include in their collective agreements the employer's duty to provide data, and the plan administrator's right to verify this information or collect it at the employer's expense should the employer fail to provide it on time.

**LES PRATIQUES DE RÉGIE INTERNE  
DES  
INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS**

Rapport du Comité sénatorial permanent  
des  
banques et du commerce

*Le président*  
L'honorable Michael Kirby

*Le vice-président*  
L'honorable David Tkachuk

Novembre 1998

*This report is available in English.*

## COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable Michael Kirby, *président*

L'honorable David Tkachuk, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Angus, W. David

Austin, Jack, C.P.

Callbeck, Catherine S.

\*Graham, Alasdair B., C.P. (ou Carstairs, Sharon)

Hervieux-Payette, Céline, C.P.

Kelleher, James F., C.P.

Kenny, Colin

Kolber, E. Leo

\*Lynch-Staunton, John (ou Kinsella, Noel A., intér.)

Meighen, Michael Arthur

Oliver, Donald H.

Stewart, John B.

*\*Membres d'office*

*Nota* : L'honorable sénateur Consiglio DiNino a été membre ou a assisté à des séances à diverses étapes de cette étude.

*Personnel de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement :*

M. Gerald Goldstein, Division de l'économie et

Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

*Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :*

Mme Lise Bouchard, adjointe administrative.

*Nota* : M. Paul Benoit était le greffier du comité et présent aux réunions jusqu'au 31 mars 1998.

*Le greffier du comité*

Gary Levy



## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 22 octobre 1997 :

L'honorable sénateur Carstairs, au nom de l'honorable sénateur Kirby, propose, appuyé par l'honorable sénateur Callbeck,

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

QUE le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 10 décembre 1998.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul Bélisle



# TABLE DES MATIÈRES

Page

<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>6</b>
<b>CARACTÉRISTIQUES DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS AU CANADA.....</b>	<b>7</b>
<b>LA RÉGIE INTERNE DES CAISSES DE RETRAITE.....</b>	<b>11</b>
1. RÉGIE DES ORGANISATIONS À BUT LUCRATIF ET DES ORGANISATIONS SANS BUT LUCRATIF .....	14
2. TAILLE ET RÉGIE INTERNE DES RÉGIMES DE PENSION .....	16
3. LA QUALIFICATION DES ADMINISTRATEURS .....	19
4. CONTRÔLE DU RENDEMENT DES FONDS DE PENSION PAR LES INTÉRESSÉS.....	24
5. QUELS INTÉRÊTS LES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DOIVENT-ILS PROTÉGER? .....	27
<b>LES LIGNES DIRECTRICES DE L'ACGFR, DE L'ACARR ET DU BSIF .....</b>	<b>30</b>
<b>LA RÉGIE INTERNE DES FONDS MUTUELS.....</b>	<b>38</b>
<b>ACTIVISME DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS.....</b>	<b>43</b>
1. NATURE DE L'ACTIVISME INSTITUTIONNEL .....	43
2. COMMUNICATION DES MESSAGES À LA DIRECTION DES SOCIÉTÉS .....	48
3. REPRÉSENTATION DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS AUX CONSEILS D'ADMINISTRATION.....	52
<b>PARTICIPATION À LA RÉGIE D'ENTREPRISE.....</b>	<b>55</b>
1. FACTEURS QUI INFLUENT SUR L'ACTIVISME EN MATIÈRE DE RÉGIE D'ENTREPRISE .....	55
2. PRÉOCCUPATIONS IMPORTANTES TOUCHANT LA RÉGIE .....	61
3. VOTE PAR PROCURATION .....	65
4. VUES SUR L'ACTIVISME DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS .....	68
<b>ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS D'INITIÉS.....</b>	<b>72</b>
<b>CONDITIONS IMPOSÉES PAR LA LOI AUX INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS.....</b>	<b>78</b>
1. VOTE CONFIDENTIEL DES ACTIONNAIRES .....	78
2. COMMUNICATIONS INFORMELLES ENTRE ACTIONNAIRES .....	79
3. SEUIL DES OFFRES PUBLIQUES D'ACHAT.....	80
4. IDENTIFICATION DES ACTIONNAIRES .....	81
<b>RÈGLE CANADIENNE SUR LES BIENS ÉTRANGERS.....</b>	<b>83</b>
<b>ANNEXE 1 (TÉMOINS).....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXE 2 .....</b>	<b>93</b>
LE RECOURS À DES PRODUITS DÉRIVÉS POUR MODIFIER UN PORTEFEUILLE.....	93

<b>ANNEXE 3 .....</b>	<b>94</b>
LIGNES DIRECTRICES DE L'ACGFR .....	94
<b>ANNEXE 4 .....</b>	<b>95</b>
LIGNES DIRECTRICES DE L'ACARR.....	95
<b>ANNEXE 5 .....</b>	<b>96</b>
LIGNES DIRECTRICES DU BSIF .....	96



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- 1- Le Comité recommande que les personnes nommées au conseil d'administration d'un régime de pension devraient posséder les connaissances voulues pour leur permettre de surveiller efficacement le travail des gestionnaires du fonds.
- 2- Le Comité recommande que les administrateurs de chaque régime de pension du Canada dont l'actif dépasse un seuil donné, qui sera déterminé en concertation avec les personnes concernées, adoptent les lignes directives soit de l'ACARR, de l'ACGFR ou du BSIF, et qu'ils fassent rapport tous les ans aux membres du régime pour indiquer s'ils respectent ou dépassent les lignes directives adoptées ou, le cas échéant, expliquer pourquoi ils ont décidé de ne pas les suivre. Cette recommandation devrait être mise en oeuvre lorsque les trois organisations concernées seront prêtes à aider ceux de leurs membres qui auront besoin d'aide pour déterminer comment s'y prendre pour effectuer une auto-évaluation.
- 3- Le Comité est d'avis que les administrateurs indépendants ont un rôle à jouer dans la régie des fonds mutuels. Leur indépendance leur permet de se concentrer sur les questions d'équité, sur les conflits d'intérêts et sur les problèmes de procédure et de contrôle. Les administrateurs indépendants n'auraient pas pour rôle de contester les décisions de gestionnaires de portefeuille. Tous les fonds mutuels devraient être tenus de compter une majorité d'administrateurs indépendants à leur conseil.
4. Le Comité recommande l'adoption de mesures législatives consacrant l'existence de fiducies commerciales dont la structure serait similaire à celle des sociétés et prévoyant la nomination d'administrateurs et de dirigeants, leur degré d'indépendance, leur mode d'élection et de révocation, les modalités suivant lesquelles on pourrait apporter

des modifications fondamentales à une fiducie commerciale et les droits et recours des détenteurs d'unités.

5. Les investisseurs ont le droit de connaître les pratiques de leur gestionnaire de fonds mutuels en matière de gestion du risque et de régie. Ils ont le droit de savoir quels mécanismes sont en place pour contrôler les décisions prises relativement au degré de risque auquel le fonds est exposé et si ce contrôle est effectivement exercé.

Depuis que le Comité de la Bourse de Toronto, chargé d'étudier la régie des sociétés au Canada, a publié son rapport (le rapport Dey) il y a quatre ans, la Bourse de Toronto exige de toutes les sociétés cotées à cette bourse qu'elles déposent des documents publics montrant dans quelle mesure elles respectent les lignes directrices proposées dans le rapport en matière de régie interne. Si une société choisit de ne pas respecter les lignes directrices en question, elle doit expliquer pourquoi.

En ce qui concerne la régie des fonds mutuels, si le gestionnaire du fonds est une société cotée à la Bourse de Toronto, il est assujéti aux lignes directrices Dey, ce qui n'est pas le cas des autres types de gestionnaires de fonds.

Les lignes directrices Dey mettent l'accent sur une information complète. Le Comité estime que le même degré d'information devrait s'appliquer à tous les fonds mutuels du Canada. Toutes les sociétés de fonds mutuels du Canada devraient appliquer les lignes directrices Dey.

6. Le Comité recommande qu'elles journalistes soient invités à assister sans participer aux séances d'information données à l'intention des analystes par la direction des sociétés lors de la parution de chaque rapport trimestriel.

7. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine la question du vote par procuration dans les sociétés constituées en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par action*.
8. Dans son rapport d'août 1996, *La Régie des sociétés*, le Comité souscrit aux propositions visant une recommandation plus ouverte et utile entre les actionnaires. Il a alors recommandé que la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* soit modifiée pour encourager et faciliter une telle communication. Le Comité réitère sa recommandation à cet égard.
9. Dans son rapport d'août 1996 intitulé *La Régie des sociétés*, le Comité a recommandé de porter de 10 à 20 p. cent le seuil des offres publiques d'achat prévu par la LCSA, le Comité réitère sa recommandation.
10. Dans son rapport d'août 1996, *La Régie des sociétés*, le Comité a recommandé de modifier la LCSA afin d'obliger les courtiers attirés à fournir aux sociétés une liste de tous les actionnaires véritables, à moins que ces derniers ne demandent expressément la non-communication de leur nom. Le Comité réitère cette recommandation car il estime que cela devrait aider à résoudre les difficultés actuelles à identifier les propriétaires véritables des actions.
11. Le gouvernement devrait amorcer le processus d'élimination de la Règle sur les biens étrangers en portant le plafond de 20 à 30 p. 100 par tranches annuelles de 2 p. 100.





## INTRODUCTION

En février 1996, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce («le Comité») a tenu des audiences sur un certain nombre de principes liés à la modernisation de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, notamment sur la régie des sociétés ouvertes. De nombreux témoins ont parlé du comportement des investisseurs institutionnels au Canada, particulièrement en ce qui concerne leur régie. On a indiqué au Comité que les investisseurs institutionnels ont la capacité d'influencer les sociétés dans lesquelles ils investissent et on lui a signalé les nombreuses lacunes dans la façon dont certains investisseurs fonctionnent et sont gérés. Le Comité a donc décidé de tenir à compter du 16 novembre 1997 une série d'audiences sur le rôle et les pratiques de gestion des investisseurs institutionnels.

## CARACTÉRISTIQUES DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS AU CANADA

Les investisseurs institutionnels sont des institutions financières qui investissent dans des marchés financiers les économies de particuliers et d'entreprises non financières<sup>1</sup>. Divers investisseurs institutionnels font affaire au Canada :

- les banques, caisses populaires et autres institutions de dépôt
- les fonds mutuels
- les compagnies d'assurance-vie
- les régimes de pension du secteur public
- les régimes de pension du secteur privé.

Étant donné que ce rapport porte principalement sur les activités et les structures de gestion des régimes de pension et, dans une moindre mesure, des fonds mutuels, on donne ci-dessous une brève description de ces investisseurs institutionnels.

Un régime de pension est un fonds établi pour le versement de prestations aux membres qui prennent leur retraite<sup>2</sup>. Actuellement, il y a deux types fondamentaux de régimes de pension : à « cotisations déterminées » et à « prestations déterminées ». Dans un régime à cotisations déterminées, l'employeur (le répondant du régime) et, dans la plupart des cas, les employés, cotisent une somme prédéterminée périodiquement. Les cotisations s'accumulent et, à la retraite, l'employé obtient une pension déterminée par le rendement des placements du régime. Dans un régime à cotisations déterminées, l'employé assume le risque de placements médiocres; l'employeur ne lui garantit ni un rendement ni le montant de la pension. Dans un régime à prestations déterminées, par contre, le répondant accepte de verser des sommes précises aux

---

(1) Organisation de coopération et de développement économiques, *Basic Characteristics and Information on Institutional Investors in OECD Countries*, 24 février 1997, p. 4.

(2) *Ibid.*, p. 12.

employés admissibles au moment de leur retraite. C'est le répondant du régime qui assume le risque qu'il n'y ait pas suffisamment de fonds pour acquitter le versement des prestations.<sup>3</sup> La plupart des régimes de pension publics et privés du Canada appartiennent à cette dernière catégorie.

Les fonds de pension du secteur public comprennent les régimes sous gestion publique comme l'office proposé pour le Régime de pensions du Canada, ainsi que des fonds qui protègent les employés du secteur public, comme la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS), le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (OTPP) ainsi que le Régime de pensions du Syndicat des employés et employées de la Fonction publique de l'Ontario (SEEFPO). Les régimes de pension du secteur privé sont administrés pour leurs employés par des entreprises ou d'autres entités non gouvernementales.

Les sociétés d'investissement sont des intermédiaires financiers qui vendent des unités (parts) au public et qui investissent les fonds qu'elles reçoivent. Chaque unité vendue représente un intérêt proportionnel dans le portefeuille géré par un gestionnaire financier professionnel. Il y a deux grandes catégories de fonds d'investissement : à « capital variable » et à « capital fixe ». Les fonds à capital variable, appelés fonds mutuels, vendent et rachètent les unités sur demande; les fonds à capital fixe vendent des parts, mais, contrairement aux fonds mutuels, ne les rachètent pas. Celles-ci sont négociées en bourse.

Un témoin a signalé un certain nombre de distinctions importantes entre les fonds de pension et les fonds mutuels :

*La structure des obligations des fonds de retraite varie d'un fonds à l'autre en fonction de la proportion de membres en activité et de bénéficiaires retraités. Les fonds qui comptent une majorité d'employés peuvent adopter une stratégie d'investissement plus dynamique, tandis que ceux ayant davantage de*

---

(3) *Ibid.*, p. 12-13.

*bénéficiaires retraités doivent adopter une approche plus équilibrée. Par contre les fonds mutuels investissent leurs actifs selon une politique de placement établie et pour maximiser le rendement.*

*Par ailleurs, les fonds de retraite ont tendance à garder certains investissements plus longtemps en raison d'une très longue période de calcul. Les fonds de retraite ont des ratios de rotation de portefeuilles plus faibles que les autres investisseurs institutionnels et le volume des avoirs individuels peut être très important. Ces facteurs incitent les gestionnaires de fonds de retraite à encourager les sociétés émettrices à valoriser les avoirs des actionnaires plutôt qu'à simplement aliéner leurs actions.*

*Contrairement à l'industrie des fonds mutuels, les fonds de retraite ne sont pas concurrentiels. Leur objectif premier est d'obtenir un rendement suffisant pour répondre aux obligations prévues et non d'attirer des investisseurs.<sup>4</sup>*

Un autre témoin a signalé au Comité que les fonctions de l'investisseur institutionnel évoluaient rapidement :

*Il importe de reconnaître que les frontières entre ceux qu'on appelle les investisseurs institutionnels et les particuliers se sont estompées, un nombre de plus en plus grand d'investisseurs institutionnels assumant, à titre de représentants, la gestion des capitaux d'investisseurs particuliers plutôt qu'en leur propre nom. À ce titre, la capacité qu'ils ont de continuer à gérer de tels fonds peut prendre fin sur présentation d'un préavis relativement bref ou, dans certains cas, sans préavis du tout.*

---

(4) Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Témoignages*, 19 novembre 1997, 5:40, (M. Donald Walcot).



*Le particulier qui investit dans des fonds communs de placement ou qui participe à un régime de cotisations défini exerce un droit de propriété directe sur ses investissements, qui fluctue selon la valeur marchande de ces derniers, par opposition à un simple droit contractuel de recevoir, à une date déterminée, un paiement convenu. Le particulier qui possède ces investissements à titre direct ou par l'entremise d'une forme quelconque de véhicule de placement collectif est en concurrence directe avec l'investisseur institutionnel qui investit en son propre nom.*

*Au cours des 10 dernières années, on a assisté à une transformation durable des économies des ménages, qui sont passées des instruments assimilables aux dépôts et de l'assurance-vie à d'autres types d'investissement, le fonds commun de placement étant le véhicule de placement privilégié, ce qui a entraîné une revitalisation du marché. En d'autres termes, on n'est plus fondé à concevoir le marché comme s'il était simplement divisé en marché de détail et en marché institutionnel. Le marché s'est «instivdualisé»<sup>5</sup>.*

Les questions examinées dans ce rapport se répartissent en deux grandes catégories : 1) les pratiques de gestion des investisseurs institutionnels au Canada et 2) les activités de ces investisseurs dans la régie des sociétés cotées en bourse dans lesquelles ils investissent Il sera d'abord question des pratiques de gestion internes, et des activités externe ensuite.

---

(5) Exposé de Glorianne Stromberg au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 14 mai 1998, p. 2.

## LA RÉGIE INTERNE DES CAISSES DE RETRAITE

Au moment où le Comité a commencé ses audiences, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), deux importantes organisations représentant les caisses de retraite, l'Association canadienne de gestionnaires de fonds de retraite (ACGFR) et l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR), avaient publié des directives provisoires ou définitives sur la régie interne des caisses de retraite.

Sont abordés ci-dessous les préoccupations exprimées par les témoins au sujet de la régie interne des investisseurs institutionnels et les principales caractéristiques de ces directives. Viennent ensuite des recommandations quant aux mesures qui doivent être prises pour améliorer la régie des investisseurs institutionnels.

Si aucun des témoins n'a parlé de crise, ni dans le secteur des fonds de pension, ni dans celui des fonds communs de placement, sur le plan de la régie interne, presque tous conviennent que la situation laisse beaucoup à désirer. L'importance et le rôle des investisseurs institutionnels ont considérablement évolué ces dernières années, mais les règles de régie interne de ces institutions n'ont pas été adaptées à cette nouvelle situation.

Un témoin a dit au Comité :

*[...] les pratiques de régie des grandes caisses de retraite du secteur public devraient [...], être examinées dans le but d'établir des lignes directrices pour redresser la situation<sup>6</sup>.*

---

(6) *Témoignages*, 18 novembre 1997, 5 :11 (M. John Por).

Le même témoin a ajouté :

*En règle générale, il y a peu de conseils bien dirigés. En tant que société, et même parmi les théoriciens, nous ne nous sommes pas entendus sur ce qui constitue un bon conseil d'administration. L'attitude canadienne consiste à penser qu'il suffit que les groupes concernés discutent avec leurs représentants et que le processus du conseil permettra à ces questions d'être soulevées et que les décisions prises auront des chances raisonnables de succès. Malheureusement, cette vision est parfois floue parce que les gens qui siègent à un conseil sont exposés à des pressions émanant d'autres intérêts<sup>7</sup>.*

Le Surintendant des institutions financières, qui assure la surveillance des régimes de pension dans les secteurs qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral comme les télécommunications, la banque et les transports interprovinciaux, a exprimé des vues analogues :

*Au fil des ans, nos travaux de surveillance et d'inspection des régimes de retraite ont mis au jour des problèmes périodiques et des exemples de conduite inappropriée, notamment des actes qui, selon nous traduisent un manque de professionnalisme de la part de certains vérificateurs, actuaires et autres conseillers, des placements inappropriés, la perception de commissions sur des placements par des administrateurs de régimes et des actuaires, des dépenses excessives ou inappropriées imputées au régime, des conflits d'intérêts touchant les décisions d'investissement ou l'octroi de prestations, et des modifications de régimes accordant des prestations pour services antérieurs à certaines catégories de participants, souvent hauts placés, en l'absence d'une capitalisation adéquate.*

---

(7) *Ibid.*, 5:32.

*À notre connaissance, la plupart des régimes sont bien gérés et bien capitalisés. Toutefois, il conviendrait d'améliorer les méthodes de gestion ou la capitalisation de certains régimes<sup>8</sup>*

Un autre témoin s'est demandé dans quelle mesure ceux qui achètent les services d'un investisseur institutionnel sont bien informés :

*[...] nous devrions tous nous inquiéter du déséquilibre de l'information entre les acheteurs et les vendeurs [de services de gestion de pensions] [...] Dans un sondage où l'on a demandé à 2 000 Canadiens s'ils savaient combien ils payaient en frais d'administration aux fonds communs de placement, 45 p. 100 d'entre eux ne savaient même pas qu'ils payaient quelque chose<sup>9</sup>*

De nombreuses personnes avaient des réserves au sujet de l'administration de vastes fonds.

*D'après ce que j'ai pu constater au cours de ma carrière, les caisses de retraite sont administrées par des personnes compétentes et dévouées qui font l'impossible pour bien s'acquitter de leur tâche. Au cours des 20 années pendant lesquelles j'ai été consultant, je n'ai jamais vu une seule fois un conseil ou un comité des pensions prendre sciemment des initiatives contraires aux intérêts des bénéficiaires.*

*Par contre, on ne sait pas très bien quelles décisions sont prises et à quel titre, qui sera touché par ces décisions, ce que l'on entend par la prudence et surtout quelle est la mission d'une caisse de retraite<sup>10</sup>.*

---

(8) *Témoignages*, 18 juin 1998, 23:29 (M. John Palmer).

(9) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:15 (M. Keith Ambachtsheer).

(10) *Ibid.*, 5 mai 1998, 17:5 (M. Malcolm Hamilton).



## 1. RÉGIE DES ORGANISATIONS À BUT LUCRATIF ET DES ORGANISATIONS SANS BUT LUCRATIF

S'il est important pour le succès des entreprises à but lucratif que les conseils d'administration sachent bien les diriger, c'est le «marché» (des capitaux, produits ou services) qui, en dernière analyse, régleme leur conduite. Le marché juge et récompense ou sanctionne, selon le cas, leur stratégie commerciale.

Si une entreprise commerciale offre des produits qui ne donnent pas satisfaction, les consommateurs s'en détournent. Les actionnaires des sociétés ouvertes réagissent au rendement de l'entreprise par des apports ou des retraits de capitaux, selon leur degré de satisfaction. Quand la politique d'une entreprise est constamment mal accueillie sur marché, soit le conseil d'administration change son fusil d'épaule, soit il est lui même remplacé.

Les fonds mutuels et les fonds de pension sont à des bouts opposés de la gamme des investisseurs institutionnels sur le plan de leur exposition aux forces du marché. Les particuliers peuvent relativement facilement investir dans des fonds mutuels ou en retirer leur argent, et il est facile de se procurer de l'information, le plus souvent gratuite, sur le rendement des divers fonds.

Les fonds de pension, en revanche, ne permettent pas une telle facilité de mouvement, et il existe relativement peu d'information sur leurs activités ou leur rendement.

*[...] le milieu des caisses de retraite est complètement différent de celui des fonds communs de placement, voire même des gestionnaires en placement. Le travail des gestionnaires de placements consiste à gérer des capitaux et à en attirer d'autres afin d'accroître leurs honoraires. Celui des caisses de retraite consiste à financer des promesses raisonnables à long terme<sup>11</sup>.*

---

(11) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:26 (M. John Por).

Un témoin a déploré l'absence de facteurs incitant les personnes concernées à s'intéresser de près aux activités des administrateurs de fonds de pension.

*[...] quels sont les contrôles [de l'activité des administrateurs de régime de pension] dans ce domaine? Il y a les obligations fiduciaires et les obligations de prudence et de compétence. Si vous examinez la législation ontarienne sur les prestations de pension, vous constaterez que ces obligations s'appliquent aux fiduciaires des caisses de retraite au même titre qu'aux administrateurs des sociétés. Mais la question qui se pose est qui attachera le grelot?*

*[...] Les bénéficiaires des caisses de retraite n'ont tout simplement pas les mêmes motivations [que les gros actionnaires dans une société]. Chaque bénéficiaire a un petit intérêt. Cela devient une question de savoir qui va payer le coût parfois considérable, des poursuites.*

*[...] Enfin, il y a la question de la surveillance. Dans le contexte de la surveillance directe d'une société, les actionnaires élisent les administrateurs. [Un témoin] a indiqué que, dans le contexte des caisses de retraite, cela ne se fait pas.*

*Si vous examinez la foule de contrôles qui existent pour régir les gestionnaires des sociétés, vous constaterez qu'ils disparaissent presque tous dans le cas des caisses de retraite. Voilà pourquoi je dis que la régie des caisses de retraite est un problème beaucoup plus délicat que celui de la régie des sociétés<sup>12</sup>.*

En somme, si les gestionnaires et les administrateurs des fonds de pension sont assujettis à certaines contraintes externes, comme des règlements du BSIF, par exemple, ils ne sont pas exposés quotidiennement au jugement du marché. En outre,

---

(12) *Ibid.*, 5:20 (M. Jeffrey MacIntosh).

*Les fonds de pension ne sont pas tous identiques. Les régimes à cotisations déterminées et les régimes à prestations déterminées sont très différents. Ils sont gérés de façon différente, les options de placements sont différentes, tout comme les responsabilités des divers intervenants. Certaines de ces responsabilités sont très claires, d'autres le sont moins. [...] Les fonds de pension ne sont pas un ensemble homogène<sup>13</sup>.*

## **2. TAILLE ET RÉGIE INTERNE DES RÉGIMES DE PENSION**

Jusqu'à présent, on s'était très peu intéressé au rendement des fonds de pension. C'est seulement dans les vingt à trente dernières années que certains régimes de pension sont devenus de très grosses institutions qui exercent une influence considérable sur les marchés financiers. Cette évolution a bien sûr attiré l'attention sur le secteur des pensions, et les gens se sont mis à s'interroger de plus en plus sur le rendement relatif de leurs fonds de pension.

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite, qui représente quelque 400 organisations, a effectué récemment un sondage auprès de ses membres au sujet de leur régie interne, et elle a constaté que :

*[...] les pratiques varient largement en fonction de la taille du régime. Les régimes de grande taille sont plus sophistiqués que les petits régimes, par exemple. Le sondage démontre que les sociétés dont la taille va de plus petite à moyenne ont besoin d'être davantage attentives à leurs régimes de retraite, si l'on veut en assurer la direction efficace.*

*[...] Sauf pour les très vastes régimes de retraite, la formation prodiguée aux représentants semble laisser à désirer. Toutefois, une bonne part des régimes relativement importants choisissent les membres de leur comité des pensions en se basant sur les qualifications pertinentes.*

---

(13) *Ibid.*, 19 novembre 1997, 5:57 (M. Russell Hiscock).

*Une forte proportion des régimes de retraite n'ont pas de plan stratégique. Une proportion relativement importante des régimes suivent une démarche structurée pour la sélection et l'évaluation des directeurs des placements. Cela n'est pas le cas, toutefois, en ce qui a trait aux actuaires, aux vérificateurs et aux administrateurs des régimes* <sup>14</sup>.

D'autres témoins ont exprimé des vues analogues.

*Une grande étude que nous venons tout juste de terminer a porté sur 79 grandes caisses de retraite américaines et canadiennes et une caisse de retraite néerlandaise. Nous avons pu établir un lien statistique important entre le rendement et la structure de l'organisation. Fait intéressant à souligner, nous avons découvert que le facteur le plus important du rendement organisationnel, calculé à l'aide d'un instrument de mesure normalisé depuis quelques années, est la qualité du conseil d'administration* <sup>15</sup>.

*Avant cette étude, nous avions déjà établi qu'il existait un lien statistique important et positif entre le rendement et la taille d'une caisse de retraite -- les actifs gérés. Autrement dit, nous avons constaté que, en moyenne, les caisses de retraite importantes ont un meilleur rendement que les petites [celles dont le capital est inférieur à un milliard de dollars]* <sup>16</sup>.

Cette observation s'explique en partie par le phénomène des économies d'échelle. Les coûts liés à la gestion du capital n'augmentent pas proportionnellement avec l'accroissement de l'actif à gérer, de sorte que les coûts unitaires diminuent à mesure que le fonds augmente.

---

(14) *Ibid.*, 6 mai 1998, 17:68-69 (M. Michael Beswick).

(15) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:12 (M. Keith Ambachtsheer).

(16) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:13.



*Les régimes très importants qui ont les moyens d'engager des gestionnaires professionnels à plein temps sont mieux armés pour faire face à certaines difficultés que comporte l'administration d'un régime de retraite que certains petits régimes qui ont recours à des bénévoles, à des non-spécialistes ou à des administrateurs ou des conseillers qui risquent d'être en situation de conflit d'intérêts<sup>17</sup>.*

*Un autre facteur qui n'est peut-être pas aussi évident est la capacité des grandes caisses de se structurer comme des entreprises, avec des conseils d'administration et des équipes de gestion formées d'experts à qui l'on confie un mandat très clair quant à la façon de gérer les opérations et aux objectifs à atteindre<sup>18</sup>.*

---

(17) *Ibid.*, 18 juin 1998, 23:42 (M. John Palmer).

(18) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:13 (M. Keith Ambachtsheer).

### 3. LA QUALIFICATION DES ADMINISTRATEURS

Les témoins que nous avons entendus ont signalé plusieurs problèmes à régler relativement aux fonds de pension. L'un des plus importants résulte de l'évolution des responsabilités des conseils d'administration de ces fonds.

La fonction des conseils d'administration des régimes de pension publics a beaucoup changé depuis vingt ou trente ans. Initialement chargés de superviser l'administration des pensions, ils consacrent maintenant beaucoup de temps à discuter de stratégies de placement. **En fait, la régie des investisseurs institutionnels d'aujourd'hui ne devrait pas être différente, en principe, de celle de n'importe quelle société publique.**

Il semble donc que dans de nombreux cas, il faudra peut-être modifier la législation pour aider les conseils d'investisseurs institutionnels à s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités.

#### Les fonctions d'un conseil d'administration

*Au niveau le plus élémentaire, tous les conseils d'administration remplissent essentiellement six fonctions principales :*

1. *choisir, encourager, conseiller, évaluer et, au besoin, remplacer le p.-d.g.;*
2. *analyser et adopter des orientations stratégiques et approuver des objectifs précis, à caractère financier ou autre;*
3. *veiller dans la mesure du possible à ce que l'organisation dispose des ressources nécessaires, notamment des ressources humaines voulues, pour lui permettre d'appliquer sa stratégie et d'atteindre les objectifs fixés;*
4. *surveiller le travail de l'équipe de direction;*
5. *veiller à que l'organisation fonctionne de manière responsable et efficace;*

6. *présenter des candidats qualifiés aux élections au conseil et instituer un système efficace de régie interne au niveau du conseil d'administration comportant l'évaluation de la prestation du conseil lui-même*<sup>19</sup>

Des témoins ont exprimé des réserves quant à la capacité de certains membres de conseils d'administration de régimes de pension publics de bien remplir les fonctions ci-dessus, en particulier de prendre des décisions sur des questions complexes touchant les marchés financiers.

*Nous avons constaté qu'une fois établis, les conseils des caisses de retraite n'ont pas de processus bien définis de transfert et de sélection pour s'assurer que leurs membres ont l'expérience, les connaissances et les compétences nécessaires pour remplir leurs obligations fiduciaires. D'habitude, les nominations sont effectuées par les groupes intéressés, qui peuvent être un gouvernement, un employeur, un syndicat. Le processus de sélection est donc fortement influencé par des facteurs externes au paradigme de la bonne régie et des obligations fiduciaires. On pourrait très bien faire valoir qu'un cycle de conseils d'administration de plus en plus faibles associés à des dirigeants encore plus faibles peut s'installer, à cause de la nature des régimes à prestations déterminées, et ce sont les contribuables qui en souffrent*<sup>20</sup>.

En règle générale, ce sont des gens d'affaires, soit des gens qui ont l'habitude du genre de décisions que sont amenés à prendre les administrateurs d'un fonds de pension, qui supervisent les régimes de pensions privés. Les conseils d'administration des fonds de pensions publics, en revanche, comptent souvent des membres dont l'expérience des affaires est insuffisante.

Les qualités nécessaires pour surveiller une institution financière comme un grand fond de pension sont variées : comprendre les principes de comportement de l'entreprise, connaître les principes de placement sur les marchés financiers modernes, savoir gérer des risques, et ainsi de suite. Ces qualités sont généralement le fruit de la formation et de l'expérience. Il est peu

---

(19) William G. Bowen, *Inside the Boardroom, Governance by Directors and Trustees*, John Wiley and Sons, Inc., New York, 1994, pp. 18-20.

(20) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:11 (M. John Por).

probable qu'une personne puisse acquérir ce genre de compétences par la lecture d'ouvrages généraux.

Les témoins ont dit au Comité qu'il est très important que les membres du conseil d'administration d'une institution financière, et des régimes de pension publics en particulier, aient l'habitude de s'occuper de questions financières complexes. Les conseils d'administration doivent veiller à ce qu'un nombre suffisant de leurs membres possèdent les connaissances et l'expérience nécessaires et disposent du temps voulu pour bien surveiller des opérations complexes dans des domaines variés, notamment la gestion de placements, les systèmes d'information, l'administration, les communications, la gestion de risques, et ainsi de suite.

Un conseil composé de non-spécialistes peut-il répondre à ces attentes? Le Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS) est sans doute le plus important fonds de pension le plus connu dont le conseil est composé de non-spécialistes, choix que ses représentants ont défendu vigoureusement devant le Comité. Ceux-ci ont fait valoir cinq arguments.

- Du fait que les administrateurs de l'OMERS sont également membres du régime, ils sont très motivés et ont tout intérêt à suivre de près les opérations du fonds.
- La démarcation très nette entre la direction et les représentants des bénéficiaires du fonds (actuels et futurs) est un important facteur de dissuasion qui prévient les conflits d'intérêts.
- Les décisions de placement sont confiées à des experts, et les personnes qui exercent le contrôle possèdent une expérience qui les rend aptes à administrer un régime de pensions.
- Les conseils de non-spécialistes sont plus conscients de l'importance de sensibiliser les administrateurs à leurs responsabilités que les conseils composés de spécialistes.
- Le conseil de l'OMERS est plus démocratique que la plupart des conseils de direction, ses membres étant élus pour un mandat unique d'un an.



Le Comité reconnaît qu'un conseil d'administration composé de profanes bien renseignés peut offrir des idées nouvelles à une équipe d'experts qui pourrait avoir tendance à prendre une approche plus pointue dans ses décisions.

Ce qui est reproché aux conseils d'administration de non-spécialistes, c'est de ne pas posséder les connaissances ou l'expérience nécessaires pour procéder à une évaluation éclairée des recommandations des spécialistes, compte tenu du caractère très technique des opérations relatives aux pensions.

M. Claude Lamoureux, le p.-d.g. du plus important fonds de pension du Canada, n'aime pas beaucoup l'idée de former les administrateurs après leur nomination. D'après lui, une personne qui s'y connaît bien en gros placements posera de bien meilleures questions qu'une personne qui s'y connaît mal.

Il a signalé le cas d'un fonds qui a eu des problèmes il y a quelques années.

*Il y a quelques années, il a eu un problème d'évaluation de biens immobiliers. Le problème tenait seulement au type de régie interne. S'il y avait eu plus de spécialistes dans son conseil d'administration, je pense bien que le problème ne se serait pas posé<sup>21</sup>.*

Il est important que les conseils d'administration revoient régulièrement leur régie interne pour s'assurer qu'elle est favorable à la réalisation de la mission de l'entreprise. L'OMERS, par exemple, organise des séances annuelles de planification stratégique pour revoir les réalisations du conseil d'administration. On choisit chaque année un sujet particulier qui a la priorité. Celui de cette année est la responsabilité du conseil d'administration. Les membres du conseil d'administration se poseront les questions suivantes :

---

(21) *Ibid.*, 7 mai 1998, 18:42 (M. Claude Lamoureux).

*Cette année, nous devons évaluer la qualité de notre travail, jeter un regard critique sur nous-mêmes et nous demander en fonction de quels critères il convient d'évaluer notre performance et nos décisions. Le deuxième sujet que le conseil examinera cette année porte sur les meilleures pratiques de reddition de comptes en vigueur à l'heure actuelle, que ce soit aux États-Unis ou au Canada<sup>22</sup>.*

M. William Dimma a fait observer au Comité que :

*Aujourd'hui, comme on applique presque partout des normes de gouvernance exigeantes et rigoureuses, la supervision des régimes de retraite du secteur privé est assez bonne, pour dire le moins. Ces sociétés s'efforcent de répondre aux attentes des actionnaires, des organismes de réglementation, des bourses et des observateurs informés.*

*Certaines caisses de retraite publiques n'ont pas encore réalisé la transition entre ce qu'on pourrait appeler l'amateurisme et le professionnalisme. Bien que nombre d'entre elles soient administrées par de vrais spécialistes, leurs conseils sont souvent composés de personnes dont le seul mérite est d'être membres, et donc bénéficiaires, du régime de pension et d'avoir été élues par leurs pairs. Si elle est louable sur un plan démocratique, cette formule ne permet pas toujours d'en arriver à la qualité de direction et de supervision nécessaire dans le monde incroyablement complexe d'aujourd'hui<sup>23</sup>.*

M. Dimma est d'avis que le problème peut être réglé en partie par un meilleur processus de sélection et d'orientation et une formation permanente. Les cours pour administrateurs prolifèrent. Les universités en offrent, de même que certains cabinets d'experts-comptables ou d'experts-conseils, ainsi que l'Institut des administrateurs des corporations. Il a dit aussi :

---

(22) *Ibid.*, 5 mai 1998, 17:41 (M. Roger Richard).

(23) *Ibid.*, 6 mai 1998, 17:51 (M. William Dimma).

*L'idée d'accorder un agrément à des administrateurs n'a peut-être pas encore vraiment pris au Canada. Cependant, cela ne devrait pas tarder, car on attend de plus en plus d'eux, tant sur le plan de leurs obligations que sur celui de leur responsabilité<sup>24</sup>.*

## **Recommandation du Comité**

**Le Comité recommande que les personnes nommées au conseil d'administration d'un régime de pension devraient posséder les connaissances voulues pour leur permettre de surveiller efficacement le travail des gestionnaires du fonds.**

## **4. CONTRÔLE DU RENDEMENT DES FONDS DE PENSION PAR LES INTÉRESSÉS**

Les administrateurs surveillent le travail des gestionnaires du fonds pour le compte des intéressés, mais ceux-ci devraient pouvoir se faire une idée du rendement de leur régime de pension. Pour porter un jugement éclairé sur la question, ils ont besoin de renseignements utiles.

*[...] les employeurs au Canada ont tendance de plus en plus à préparer des rapports annuels qui contiennent des renseignements sur le rendement et le passif de leurs fonds de pension. Les bénéficiaires s'intéressent de plus en plus à ces questions, et nous croyons qu'il est utile de leur fournir ces renseignements<sup>25</sup>.*

Cependant, l'absence de norme reconnue de mesure du rendement des régimes de pension complique singulièrement la tâche de qui veut apprécier une stratégie de placement.

*La clé du succès, c'est l'analyse comparative. Il faut concevoir des instruments de mesure qui représentent vraiment les types de résultats auxquels les groupes intéressés*

---

(24) *Ibid.*, 6 mai 1998, 17:52.

(25) *Ibid.*, 19 novembre 1997, 5:71 (Mme Gretchen Van Riesen).

*attacheraient de la valeur. C'est là qu'il faut commencer. Sans ces instruments pour savoir si le système fait ce qu'il est censé faire, on n'a rien.*<sup>26</sup>.

Ce témoin préconise l'adoption de mesures représentatives des types de résultats qu'il serait utile aux bénéficiaires de connaître. Cependant, les conseils d'administration ne sont pas toujours disposés à utiliser de telles techniques de contrôle.

*[...] le débat [sur les instruments de mesure] se situe entre des gens comme les gestionnaires en placement des sociétés et les théoriciens -- et il faut beaucoup de temps pour faire accepter ces instruments de mesure par les conseils d'administration. Certains les acceptent plus facilement que d'autres.*

*[...] nous constatons que, pour pouvoir suivre ces instruments, les administrateurs doivent renoncer à un pouvoir individuel important et qu'ils ne sont pas disposés à le faire*<sup>27</sup>.

Il importe aussi de voir que les mêmes mesures ne conviennent pas nécessairement à tous les fonds de pension.

*Dans le cas d'un régime très bien financé et d'une entreprise qui a le portefeuille bien garni, le mandat du comité des pensions pourrait très bien être de maximiser le rendement. On n'a pas à craindre de prendre des risques. La caisse de retraite est petite par rapport à l'entreprise mais les membres sont bien protégés. Dans cette situation, les gestionnaires auront peut-être tendance à maximiser le rendement [...]*

*Par contre, dans le cas d'une caisse de retraite dont l'actif est à peine suffisant pour couvrir le passif, dont le répondant est dans une situation financière plutôt précaire, une caisse qui risque d'avoir disparu dans deux ou trois ans, il est difficile pour les*

---

(26) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:21 (M. Keith Ambachtsheer).

(27) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:23 (M. John Por).



*gestionnaires d'essayer d'obtenir le rendement optimal. Ce serait faire preuve d'irresponsabilité<sup>28</sup>.*

Ce serait donc une erreur de se servir des mêmes mesures pour évaluer le rendement de ces deux fonds.

De nombreux fonds se servent des mesures du rendement connues. Par exemple, dans le cas de Bimcor,

*Le fonds de pension que je gère, par exemple, est censé afficher, chaque année, un rendement supérieur à l'indice SEI. Ce service évalue 800 fonds de pension au Canada et fixe les taux de rendement. Nous devons obtenir un rendement supérieur à la moyenne tous les ans. Sur quatre ans, nous devons nous classer dans le premier quart. Ce rendement n'est pas absolu. Il nous dit tout simplement que nous faisons mieux que l'industrie, que nous sommes bien dirigés sur le plan de la concurrence et que nous obtenons des rendements supérieurs.*

*Vous verrez souvent les gens le comparer à l'IPC, en s'assurant de faire mieux que l'inflation. Vous verrez peut-être à l'occasion 1, 2 ou 3 p. 100 au-dessus de l'IPC, selon la vigueur du fonds<sup>29</sup>.*

**Le Comité s'est régulièrement prononcé en faveur de mesures pour accroître la responsabilité des institutions qui ont des comptes à rendre au public, telles que les institutions financières d'État et les sociétés cotées en bourse. Pour pouvoir prendre des décisions informées sur le rendement de ces institutions, le public doit disposer d'instruments de mesure facile à comprendre.**

---

(28) *Ibid.*, 5 mai 1998, 17:9 (M. Malcolm Hamilton).

(29) *Ibid.*, 19 novembre 1997, 5:61 (M. Donald Walcot).

**Le Comité exhorte l'industrie des fonds de pension à mettre au point des mesures qui concernent vraiment les résultats qui intéressent les participants.**

## **5. QUELS INTÉRÊTS LES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DOIVENT-ILS PROTÉGER?**

Il y a aussi la question de savoir quels intérêts les conseils ou comités des investisseurs institutionnels devraient représenter. Des mécanismes doivent être prévus pour empêcher l'action des groupes d'intérêt de l'emporter sur les considérations fiduciaires.

L'OMERS applique une politique claire sur cette question.

*Nous estimons que nous jouons un rôle de fiduciaire auprès des bénéficiaires du régime. Les placements à caractère social ou toute autre forme de placements ou d'activités à caractère économique doivent être subordonnés aux intérêts à long terme du régime de retraite<sup>30</sup>.*

Lorsque c'est le conseil d'administration qui choisit le premier dirigeant du fonds de pension et que les membres du conseil sont eux-mêmes nommés par leurs groupes d'intérêt, comment préserver l'indépendance du premier dirigeant? Y a-t-il une ligne de démarcation claire entre les attributions du conseil et celles du personnel de direction?

*Dans un grand nombre de caisses de retraite, on constate une micro-gestion au niveau du conseil d'administration alors que la clarté exigerait la délégation des pouvoirs au pdg. Les administrateurs peuvent dire: «Maintenant que la mission, la vision et nos objectifs sont clairs, exécutez». Il y a beaucoup de confusion dans un grand nombre de caisses de retraite au sujet des décisions de gestion qui sont effectivement*

---

(30) *Ibid.*, 5 mai 1998, 17:43 (M. G. Tom Gunn).

*prises par les comités. Ce n'est pas une façon efficace de gérer une entreprise, et les résultats financiers en témoignent*<sup>31</sup>.

En outre, certaines personnes sont d'avis que, dans le cas d'un régime de pension à prestations déterminées, dans lequel l'employeur assume un risque, c'est l'employeur qui devrait être considéré comme le principal intéressé et qu'il n'y a pas lieu de faire participer les salariés à la surveillance du régime.

*Dans le cas des régimes à prestations déterminées, domaine dans lequel nous travaillons tous les trois, les risques d'investissement sont assumés par le parrain du régime. Quand le rendement est inadéquat, c'est lui qui doit combler la différence. Donc, il est important, surtout pour l'entreprise ou le parrain du régime, que le fonds affiche un bon rendement*<sup>32</sup>.

Un régime mal administré peut toutefois entraîner la faillite de l'entreprise responsable et la disparition de la pension des salariés. L'employeur a donc tout intérêt à veiller à ce que le régime soit administré de manière responsable.

Il y a aussi d'autres parties concernées. Les gouvernements voient dans l'actif des fonds de pension une source de revenus potentielle; le personnel du fonds voit dans la croissance de la structure administrative une source de revenus et d'occasions d'avancement; les prestataires de services privés comme les actuaires, les experts-conseils en placements, les avocats et les comptables voient dans les fonds des clients rémunérateurs.

Il importe d'instituer des mécanismes tels que les intérêts de ces autres parties concernées aboutiront à des décisions favorables à la réalisation de la mission du fonds.

---

(31) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:24 (M. Keith Ambachtsheer).

(32) *Ibid.*, 19 novembre 1997, 5:71 (M. Russell Hiscock).

**Le Comité est d'accord avec les témoins que la responsabilité première des membres des conseils d'administration de fonds de pension devrait être envers les bénéficiaires. Les investissements sociaux ou autres doivent être subordonnés à la croissance à long terme du fonds de pension.**



## LES LIGNES DIRECTRICES DE L'ACGFR, DE L'ACARR ET DU BSIF

L'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite (ACGFR), qui représente 47 fonds de pension publics et 78 fonds de pension privés, a récemment fait paraître des lignes directrices sur la régie des fonds de pension (Annexe 3).

*Ce modèle part du principe qu'une structure administrative doit être basée sur le contrat de retraite et que l'objectif premier d'un fonds de retraite est d'administrer les actifs pour faire face à ses engagements. L'organe directeur a une obligation fiduciaire envers les bénéficiaires du régime, c'est-à-dire honorer le contrat de retraite. Le choix des membres de cet organe est donc d'une importance primordiale. Chacun d'entre eux doit posséder les compétences voulues, être prêt à accepter les responsabilités qui découlent de l'obligation fiduciaire et n'avoir aucun lien avec la direction du régime de retraite.*

*Le modèle énonce le principe en fonction duquel les responsabilités sont partagées entre les fiduciaires et les responsables de la gestion concrète. Il souligne également l'importance d'exercer une surveillance pour s'assurer que les objectifs des fonds sont atteints de façon efficace et que la structure conserve l'efficacité voulue pour permettre au régime d'honorer le contrat de retraite<sup>33</sup>.*

En outre,

*[...] le fiduciaire doit servir les intérêts des parties intéressées par le régime de retraite et non ceux de l'organisation. En conséquence, toutes les décisions sont prises en*

---

(33) *Ibid.*, 19 novembre 1997, 5:41 (M. Donald Walcott).

*fonction des taux de rendement et de l'assurance que les bénéficiaires recevront leur argent. Les intérêts de l'entreprise n'entrent pas en jeu dans le processus décisionnel*<sup>34</sup>.

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR) a publié un rapport sur la régie interne des régimes de pension l'année dernière. Elle y précise qu'il est impossible d'élaborer un modèle unique convenant à tous les régimes.

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), qui a été associé à des initiatives pour aider les organismes réglementés, dont les régimes de pension, à comprendre les principes d'une bonne gestion, il a rendu publiques récemment des « Lignes directrices sur la régie des régimes de retraite fédéraux » (Annexe 5).

**Toutes ces lignes directrices comportent des principes communs :**

- une mission doit être énoncée et bien comprise par toutes les parties prenantes du fonds;
- des mesures du rendement objectives doivent être établies pour les principaux décideurs;
- les rôles, qualités et responsabilités des administrateurs et des dirigeants devraient être définis clairement;
- les responsables de la régie interne du régime devraient posséder les connaissances qui leur permettront de prendre des décisions informées;
- des administrateurs indépendants devraient jouer un rôle-clé dans le processus de régie du fonds;
- le devoir de loyauté des administrateurs envers le régime et les bénéficiaires doit primer sur les intérêts de l'organisation qui les nomme et de toute autre partie;
- les principes de régie ne devraient pas varier selon la taille ou le type de régime.

---

(34) *Ibid.*, 5:45.

**Le Comité est d'accord avec l'ACGFR, l'ACARR et le BSIF que ces principes sont essentiels à la régie interne d'un fonds de pension.**

De nombreux fonds de retraite suivent les principes établis par l'ACGFR et l'ACARR. Un exemple spécifique en a été donné au Comité :

*Le conseil d'administration du CN a la responsabilité fiduciaire de garantir que le fonds de pension est bien administré et que les politiques de capitalisation permettent de verser des prestations de pension aux employés en fonction de leurs années de service; ces prestations sont évaluées de manière actuarielle. La société des Chemins de fer nationaux du Canada est l'administrateur du fonds. Le conseil a créé un sous-comité du conseil d'administration. Ce sous-comité est composé également de dirigeants de la société qui surveillent le service des placements de la société qui s'occupe de la gestion quotidienne des actifs du fonds de pension<sup>35</sup>.*

Plusieurs témoins ont cité en exemple le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (OTPPB), qu'ils estiment bien administré.

*Ce n'est pas par hasard, je crois, que l'un des régimes de retraite les mieux gérés au pays est celui des enseignants de l'Ontario. C'est l'un des rares régimes publics que je connaisse qui a établi très clairement les conditions de la pension. Il y a un partenariat moitié-moitié.*

*Il y un coût estimé normal pour le régime, qui représente environ 16 p. 100 de la rémunération. Il s'agit d'un régime assez généreux et complètement indexé. Si, à l'avenir, les résultats des placements n'étaient pas à la hauteur des attentes qui ont servi au calcul du financement, il faudrait combler la différence. Il faudrait cotiser davantage. C'est l'inconnue.*

---

(35) *Ibid.*, 19 novembre 1997, 5:51 (M. Russell Hiscock).

*Le partenariat moitié-moitié chez les enseignants de l'Ontario signifie que les hausses des taux de cotisation des contribuables et des enseignants sont identiques. Il y a un rapport risque-rendement symétrique et très clair entre les deux partenaires. Beaucoup d'autres régimes du secteur public n'ont pas atteint une telle clarté<sup>36</sup>.*

Le premier dirigeant de ce fonds attribue le succès du fonds à trois facteurs :

- un conseil d'administration composé de personnes expérimentées dans le secteur des pensions ou celui des placements;
- un objectif clair, payer des pensions;
- l'indépendance des administrateurs vis-à-vis de la direction.

Essentiellement, le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario suit le modèle de régie de l'ACGFR, qu'il a d'ailleurs contribué à élaborer. Il s'efforce en outre de suivre les recommandations du Comité Dey. Les membres du régime reçoivent un rapport annuel qui contient des renseignements semblables à ceux que publierait une société ouverte.

L'OMERS a :

*une stratégie d'investissement clairement établie, une stratégie de gestion de l'excédent et des objectifs de capitalisation. Nous discutons de tout cela<sup>37</sup>.*

Comme on l'a constaté lors de l'enquête menée par l'ACARR, certains régimes de pension n'ont pas de plan stratégique et se contentent de réagir sans vraiment réfléchir aux besoins et aux objectifs du fonds.

---

(36) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:37 (M. Keith Ambachtsheer).

(37) *Ibid.*, 6 mai 1998, 17:72 (M. Michael Beswick).



L'ACGFR, l'ACARR et le BSIF ont publié des lignes directrices pour encourager les institutions avec lesquelles ils traitent à adopter une démarche plus systématique, cohérente et transparente dans l'administration de leurs fonds.

Les témoins de l'ACARR ont répété ce que beaucoup d'autres ont dit au Comité.

*Il y a encore beaucoup de chemin à parcourir avant que l'on soit en mesure d'affirmer que tous les régimes sont bien dirigés. Les organismes de réglementation se doivent d'encourager un tel intérêt et doivent aussi encourager les bonnes pratiques. Ils doivent toutefois résister aux solutions normatives<sup>38</sup>.*

Le Comité est conscient de l'ampleur des changements qui se sont produits dans le secteur des fonds de pension. Il voit d'un bon oeil l'importance que l'on accorde maintenant à une saine régie interne et, plus important encore, il considère que la publication de lignes directrices à ce sujet par un certain nombre d'organisations marque une étape importante.

Cependant, de nombreux témoins ont fait éloquemment comprendre au Comité qu'il y avait encore beaucoup de place pour de l'amélioration, particulièrement au niveau des fonds de taille petite ou moyenne.

Lorsque le rapport Dey sur la régie des sociétés a été publié il y a quatre ans, la Bourse de Toronto a décidé d'obliger toutes les sociétés cotées à déposer des documents montrant dans quelle mesure elles respectent les lignes directrices énoncées dans le rapport. Les sociétés ne sont pas obligées de respecter ces lignes directrices, mais si elles choisissent de passer outre à celles-ci, elles doivent exposer leurs motifs dans un document public.

Les résultats ont été spectaculaires. Pour les sociétés cotées à la Bourse de Toronto, la crainte d'être critiquées par les actionnaires et les médias pour ne pas avoir respecté les lignes

---

(38) *Ibid.*, 17:66.

directrices Dey est forte. De fait, la pression des pairs et la crainte d'un embarras public confèrent aux mesures préconisées dans le rapport Dey une efficacité certaine.

Serait-il opportun d'adopter la même approche à l'égard des investisseurs institutionnels, à savoir les fonds de pension et les fonds communs de placement?

Un expert de la régie des sociétés a affirmé au Comité que la perspective d'être publiquement montré du doigt peut assurément amener un changement de comportement. En fait, la crainte d'une publicité négative peut à elle seule suffire à induire un changement.

**Le Comité est d'avis que la pression des pairs et la crainte de se retrouver dans une situation embarrassante si l'information communiquée n'est pas à la hauteur de celle des concurrents de la société peuvent grandement influencer sur le comportement des sociétés. La crainte de l'embarras est un très puissant outil de réglementation.**

Le Comité préconise une démarche analogue à celle qui a été adoptée à la suite du rapport Dey sur la régie des sociétés. Le Surintendant des institutions financières a décrit le fonctionnement de cette démarche. Il recommande une formule qui

*consiste à obliger les fiduciaires à rédiger un rapport dans lequel ils expliquent ce qu'ils font pour se conformer à chacune de ces lignes directrices; cela consiste essentiellement à leur donner la latitude nécessaire pour appliquer leurs propres critères. Ils devraient faire une déclaration du genre de celle-ci: «Nous estimons que nous nous conformons à cette ligne directrice pour les raisons suivantes...». Ce ne serait peut-être pas parfait, mais cela nous donnerait l'occasion de détecter les lacunes de nos propres lignes directrices et les points qu'il convient de préciser. Par ailleurs, cela permettrait de mettre le système en marche assez tôt au lieu d'attendre d'être réellement en mesure de*

*fournir toutes les précisions qui seront en définitive nécessaires pour vous donner la certitude quasi absolue que les régimes sont bien gérés*<sup>39</sup>.

Le Comité voit d'un bon oeil l'intérêt que suscite depuis peu la régie des régimes de pension et plus particulièrement l'élaboration de lignes de conduite en matière de régie interne. Si le Comité souhaiterait qu'on passe directement à l'approche du rapport Dey, il reconnaît que c'est un secteur où les réformes s'accélèrent. De nombreuses caisses de retraite ont besoin de temps pour décider comment appliquer cet ensemble de lignes directrices à leurs cas particuliers. En outre, il existe des petits régimes de pension, dus à l'initiative des employeurs, auxquels l'approche Dey imposerait des frais tellement lourds que les employeurs pourraient décider de renoncer au plan plutôt que de supporter les frais liés aux lignes directrices. Par conséquent, le Comité est d'avis qu'il n'est pas souhaitable pour le moment de faire adopter rapidement un règlement qui obligerait toutes les caisses de retraite de faire un rapport annuel à leurs membres sur l'application des lignes directrices.

Le Comité voit cependant la nécessité d'encourager l'adoption de lignes directrices sur la régie interne par tous les régimes de pension du Canada, et il se propose de tenir des audiences en l'an 2000 pour vérifier si l'adoption volontaire des diverses lignes directrices suffit ou s'il vaudrait mieux prendre des règlements pour garantir une bonne régie interne des régimes de pension.

Éventuellement, une fois que les régimes de pension auront pris des mesures pour aligner leur régie interne sur un ensemble de lignes directrices, il deviendra sans doute utile de formaliser les lignes directrices de l'ACGFR, de l'ACARR et du BSIF sous la forme de normes.

---

(39) *Ibid.*, 18 juin 1998, 23:32 (M. John Palmer).

## Recommandation

Le Comité recommande que les administrateurs de chaque régime de pension du Canada dont l'actif dépasse un seuil donné, qui sera déterminé en concertation avec les personnes concernées, adoptent les lignes directrices soit de l'ACARR, de l'ACGFR ou du BSIF, et qu'ils fassent rapport tous les ans aux membres du régime pour indiquer s'ils respectent ou dépassent les lignes directrices adoptées ou, le cas échéant, expliquer pourquoi ils ont décidé de ne pas les suivre. Cette recommandation devrait être mise en oeuvre lorsque les trois organisations concernées seront prêtes à aider ceux de leurs membres qui auront besoin d'aide pour déterminer comment s'y prendre pour effectuer une auto-évaluation.

## LA RÉGIE INTERNE DES FONDS MUTUELS

Les fonds mutuels, comme il a été dit à la p. 3, sont différents des fonds de pension. L'industrie des fonds mutuels estime qu'étant donné qu'il est facile d'investir de l'argent dans un fonds mutuel ou d'en retirer, les règles du marché assurent un contrôle effectif de la gestion de ces fonds. Mais les témoins entendus ne trouvent pas que les fonds mutuels et les fonds de pension devraient être traités différemment du point de vue de la régie interne, c'est-à-dire qu'en termes d'examen et d'évaluation de leurs activités dans l'intérêt public, ils devraient être traités de la même manière.

Mme Glorianne Stromberg, auteur d'un rapport intitulé *Regulatory Strategies for the Mid-90s – Recommendations for Regulating Investment Funds in Canada* (le « rapport Stromberg »)<sup>40</sup>, est d'avis qu'il faut améliorer la régie interne des fonds mutuels. Paru en 1995, le rapport Stromberg identifiait les questions qui font problème dans le secteur des fonds mutuels et faisait un certain nombre de recommandations qui, si elles étaient appliquées, rapprocherait la régie des fonds mutuels de celle des sociétés. On recommande entre autres dans le rapport,

- a) l'adoption d'une loi sur les fonds d'investissement qui établirait un cadre législatif unique pour la constitution et la régie interne des fonds de placement; et
- b) la constitution de conseils d'administration indépendants au niveau de la direction et au niveau du fonds<sup>41</sup>.

Un gestionnaire de fonds mutuel nous a dit ce qui suit.

---

(40) Glorianne Stromberg, *Regulatory Strategies for the Mid-90s – Recommendations for Regulating Investment Funds in Canada*, (Stromberg Report), Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, janvier 1995.

(41) Glorianne Stromberg, *Regulation and Supervision of Investment Funds in the New Financial Landscape - A Canadian Perspective*, 1997, p. 9. (Ce document résume les principales recommandations contenues dans le rapport Stromberg.)



*Il devrait y avoir des administrateurs qui s'occupent des intérêts des détenteurs d'unités des fonds. C'est l'une des recommandations formulées par Mme Stromberg.*

*Nous sommes une société ouverte. Nous avons déjà des administrateurs indépendants. Nos fonds communs de placement sont chapeautés par notre entreprise. Nous avons cela, et nous pensons que d'autres entreprises devraient aussi l'avoir<sup>42</sup>.*

Un autre gestionnaire a ajouté :

*La question des administrateurs indépendants qui jouent au moins un rôle de surveillance va se poser. Beaucoup de sociétés de fonds mutuels [...] prévoient maintenant des administrateurs indépendants qui n'interviennent pas dans la gestion de la société et dans la gestion des portefeuilles. Ils peuvent veiller à ce que les objectifs soient respectés.*

*[...] nos prospectus doivent énoncer tous les objectifs variés de nos portefeuilles. Si certains secteurs sont surreprésentés, il faut l'indiquer et préciser les risques que cela comporte, et cetera; par ailleurs, tous les frais et le sommaire des dépenses sont assez bien détaillés. Il y a pas mal de règlements. Tout devient beaucoup plus transparent pour les investisseurs<sup>43</sup>.*

Les témoins n'étaient pas tous d'accord qu'il était nécessaire d'accorder plus d'attention à la régie des fonds mutuels. M. Lawrence Schwartz a présenté des arguments contre l'adoption d'un régime analogue à celui des sociétés pour les fonds mutuels. Il affirme qu'aucune raison impérieuse justifie l'adoption de ce type de régime et que les réformes proposées sont motivées par des réserves au sujet de véhicules de placement atypiques non constitués. M. Schwartz

---

(42) *Témoignages*, 14 mai 1998, 19:69 (M. Douglas Grant).

(43) *Ibid.*, 19 novembre 1997, 5:82 (M. Jonathan Wellum).

affirme que rien ne prouve que des abus aient été commis envers les détenteurs d'unités au Canada, tout au moins pas le genre d'abus que des conseils d'administration indépendants auraient suffi à prévenir<sup>44</sup>. Il estime que le régime canadien, qui combine réglementation et droits, suffit à inciter les gestionnaires des fonds à agir dans l'intérêt des détenteurs d'unités.

M. Schwartz craint que l'adoption de structures de régie interne analogues à celles qui existent actuellement aux États-Unis n'entraîne une multiplication des procès et des mesures réglementaires<sup>45</sup>. Il prévoit aussi que la mise en oeuvre des changements ne se ferait pas sans mal et estime que, pour être efficaces, les mesures de réforme doivent être acceptées au niveau national, ce qui lui paraît difficile.

Le Comité n'a pas été persuadé par les arguments de M. Schwartz. Le Comité estime qu'il est nécessaire que les régimes de pension au Canada adoptent des pratiques de régie interne semblables à celles des sociétés. Les recommandations qui suivent vont dans ce sens.

## **Recommandation**

**Le Comité est d'avis que les administrateurs indépendants ont un rôle à jouer dans la régie des fonds mutuels. Leur indépendance leur permet de se concentrer sur les questions d'équité, sur les conflits d'intérêts et sur les problèmes de procédure et de contrôle. Les administrateurs indépendants n'auraient pas pour rôle de contester les décisions des gestionnaires de portefeuille. Tous les fonds mutuels devraient être tenus de compter une majorité d'administrateurs indépendants à leur conseil.**

---

(44) Lawrence P. Schwartz, *The Canadian Approach to Mutual Fund Governance*, mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, mai 1998, p. 5.

(45) *Témoignages*, 28 mai 1998, 20:58 (M. Lawrence Schwartz).

Dans son témoignage, Mme Stromberg a signalé que, pour des raisons d'ordre fiscal, la plupart des fonds mutuels du Canada sont constitués en fiducies et non en société. Elle a fait remarquer qu'il existe peu de restrictions relativement au contenu des actes de fiducie<sup>46</sup>. En revanche, les fonds mutuels constitués en société sont assujettis aux dispositions des lois sur les sociétés pertinentes et au droit des sociétés. Signalant qu'il existait des précédents législatifs bien développés relativement aux fiducies commerciales aux États-Unis, Mme Stromberg a dit estimer qu'il serait avantageux d'adopter au Canada des lois sur les fiducies commerciales<sup>47</sup>.

Le rapport Stromberg développe cette notion plus en détail.

### **Recommandation**

Le Comité recommande l'adoption de mesures législatives consacrant l'existence de fiducies commerciales dont la structure serait similaire à celle des sociétés et prévoyant la nomination d'administrateurs et de dirigeants, leur degré d'indépendance, leur mode d'élection et de révocation, les modalités suivant lesquelles on pourrait apporter des modifications fondamentales à une fiducie commerciale et les droits et recours des détenteurs d'unités.

### **Recommandation**

Les investisseurs ont le droit de connaître les pratiques de leur gestionnaire de fonds mutuels en matière de gestion du risque et de régie. Ils ont le droit de savoir quels mécanismes sont en place pour contrôler les décisions prises relativement au degré de risque auquel le fonds est exposé et si ce contrôle est effectivement exercé.

---

(46) *Témoignages*, 14 mai 1996, 19:43 (Mme Glorianne Stromberg).

(47) *Ibid.*, p. 19:49.

Depuis que le comité de la Bourse de Toronto, chargé d'étudier la régie des sociétés au Canada, a publié son rapport (le rapport Dey) il y a quatre ans, la Bourse de Toronto exige de toutes les sociétés cotées à cette bourse qu'elles déposent des documents publics montrant dans quelle mesure elles respectent les lignes directrices proposées dans le rapport en matière de régie interne. Si une société choisit de ne pas respecter les lignes directrices en question, elle doit expliquer pourquoi.

En ce qui concerne la régie des fonds mutuels, si le gestionnaire du fonds est une société cotée à la Bourse de Toronto, il est assujéti aux lignes directrices Dey, ce qui n'est pas le cas des autres types de gestionnaires de fonds.

Les lignes directrices Dey mettent l'accent sur une information complète. Le Comité estime que le même degré d'information devrait s'appliquer à tous les fonds mutuels du Canada. Toutes les sociétés de fonds mutuels du Canada devraient appliquer les lignes directrices Dey.

## ACTIVISME DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS

Les placements des investisseurs institutionnels ont augmenté de façon considérable depuis le milieu des années 70, alors que les fonds de pension et les fonds mutuels n'avaient que 5,3 milliards de dollars d'investis dans des actions canadiennes. À l'heure actuelle, le montant dépasse 180 milliards de dollars<sup>48</sup>. Un témoin a indiqué au Comité que cette croissance témoigne de deux réalités nouvelles importantes : le vieillissement de la population et l'évolution de l'actif des fonds de pension, c'est-à-dire la transformation de valeurs à revenu fixe en actions.

À l'heure actuelle, les fonds de pension et les fonds mutuels possèdent près de la moitié des actions des sociétés canadiennes cotées en bourse; la proportion dépassait tout juste les 10 p. 100 en 1988 et, il y a vingt ans, elle était inférieure à 1 p. 100<sup>49</sup>.

Parallèlement à cette croissance spectaculaire des investissements institutionnels, les institutions en question sont intervenues de plus en plus dans la régie d'entreprise. Il y a une décennie, l'activisme institutionnel était à peu près inconnu au Canada. Les investisseurs institutionnels insatisfaits de la gestion de l'organisme ou de l'orientation d'une société particulière se contentaient de «voter avec leurs pieds» en vendant leurs parts. De nos jours, ils n'empruntent pas automatiquement cette voie; ils possèdent un énorme pouvoir grâce au vote par procuration et peuvent discrètement ou ouvertement réclamer les changements qu'ils estiment nécessaires.

### 1. Nature de l'activisme institutionnel

Aux États-Unis, les régimes de pension de l'État pratiquent depuis longtemps l'activisme institutionnel. Comparaisant devant le Comité, M. Murray Davidson, spécialiste des pratiques

---

(48) Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (OTPPB), cahier d'information préparé pour le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 7 mai 1998, p. 1.

(49) *Ibid.* et données fournies au Comité par SEI Financial Services Ltd., 19 septembre 1997.



de régie d'entreprise dans les secteurs des fonds mutuels et des régimes de retraite publics aux États-Unis, a indiqué que les activités de ces derniers ont constitué une puissante incitation au changement dans la gestion des sociétés ouvertes américaines. Il a aussi fait observer qu'il y a eu une nette amélioration du rendement financier des sociétés là où les principaux fonds de retraite publics ont fait porter leur attention sur les pratiques de régie des entreprises<sup>50</sup>.

Par exemple, le régime de retraite des fonctionnaires de la Californie (California Public Employees Retirement System — CalPERS) a été particulièrement actif en matière de régie d'entreprise. Ses principes à cet égard visent des éléments comme la composition des conseils d'administration des sociétés, la relation entre le conseil et la direction ainsi que le nombre d'administrateurs indépendants. Constatant que de nombreuses sociétés n'avaient guère l'intention d'examiner avec lui les réformes nécessaires de leur activité, le CalPERS a adopté une attitude plus offensive et tournée vers le public; entre autres, il a élaboré des principes directeurs de régie interne et ciblé des sociétés à rendement médiocre. M. Davidson est d'avis que l'action publique du CalPERS au chapitre de la régie d'entreprise a modifié le comportement des sociétés<sup>51</sup>.

Le professeur Jeffrey MacIntosh, qui a écrit abondamment sur le rôle des investisseurs institutionnels, signale qu'ils ont pris au Canada différentes mesures qui témoignent de leur influence, notamment :

- voter contre la direction;
- menacer d'exercer des droits de dissidence;
- engager des poursuites pour imposer une transaction;
- obtenir l'appui des organismes de réglementation compétents afin d'arrêter une transaction;

---

(50) *Témoignages*, 20 novembre 1997, 5:95 (M. Murray Davidson).

(51) *Ibid.*, 5:110.

- exprimer publiquement son insatisfaction à l'égard de la direction, ou d'une mesure recommandée par elle;
- organiser ou faire partie d'une course aux procurations afin de déloger la direction;
- appuyer des organismes institutionnels comme l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite (ACGFR);
- établir des lignes directrices pour le vote par procuration sur des questions comme les pilules empoisonnées, la rétribution de l'exécutif et d'autres sujets;
- rencontrer les membres de la direction, individuellement ou collectivement, afin d'examiner des sujets de préoccupation<sup>52</sup>.

En outre, le professeur MacIntosh énonce diverses raisons pour lesquelles les investisseurs institutionnels peuvent ne pas toujours être actifs ou efficaces dans la surveillance des activités des entreprises<sup>53</sup> :

- le resquillage boursier — les efforts d'investisseurs institutionnels en vue d'accroître la valeur de l'entreprise profiteront à d'autres actionnaires et peut-être aux rivaux de l'institution en question;
- la cooptation par la direction — le régime de pension d'un prestataire de services peut voter du côté de la direction par crainte de perdre la clientèle de l'entreprise s'il ne le fait pas;
- les gestionnaires de pensions peuvent suivre une « règle d'or », une politique de réciprocité commerciale en vertu de laquelle les gestionnaires de fonds nommés par la direction d'une entreprise s'abstiendront de tout activisme en échange d'un comportement similaire de la part d'autres gestionnaires de fonds;

---

(52) Jeffrey G. MacIntosh et Lawrence P. Schwartz, « Do Institutional and Controlling Shareholders Increase Corporate Value ? », in *La prise de décision dans les entreprises au Canada*, Documents de recherche d'Industrie Canada, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1995, p. 311.

(53) Jeffrey G. MacIntosh, « Institutional Shareholders and Corporate Governance in Canada », *Revue canadienne du droit de commerce*, vol. 26, 1996, 145, p. 158-171.

- des pressions politiques sur les régimes de pension de l'État — on peut exercer des pressions sur des fonds de pension pour qu'ils effectuent certains investissements pour soutenir l'économie locale ou pour d'autres raisons de nature politique;
- des possibilités de contrôle limitées, à cause de la taille des portefeuilles, du manque de personnel ou d'une capacité limitée pour ce qui est d'une gestion active;
- la nécessité ou le désir de conserver des portefeuilles liquides, ce qui donne lieu à l'acquisition de petits blocs sans poids véritable pour ce qui concerne les votes;
- des restrictions juridiques sur le contrôle institutionnel;
- une culture institutionnelle de « passivité »;
- la crainte que le fait d'aborder avec d'autres actionnaires certaines préoccupations touchant la gestion provoquera une « course vers la sortie » et la chute du prix des actions;
- d'éventuels conflits de fiduciaires entre la maximisation de la valeur des fonds et celle de la valeur des entreprises lorsque les gestionnaires de fonds deviennent administrateurs d'entreprise;
- la prolifération des actions sans droit de vote au Canada;
- des difficultés à identifier les autres actionnaires;
- les pilules empoisonnées<sup>54</sup>.

D'après certains analystes, les investisseurs institutionnels canadiens devraient jouer un rôle de plus en plus important dans les dossiers de régie d'entreprise. Murray Davidson signale qu'à l'heure actuelle, les fonds importants travaillent plus activement à provoquer des changements dans la régie d'entreprise, la structure des conseils d'administration et le nombre d'administrateurs indépendants. Il a caractérisé l'attitude des investisseurs institutionnels canadiens en matière d'activisme comme étant « moins médiatique, et peut-être aussi moins conflictuelle » que celle de certains fonds de pension publics des États-Unis<sup>55</sup>.

---

(54) Une pilule empoisonnée est un accord sur les droits des actionnaires en vertu duquel, dans l'éventualité d'un événement comme une offre publique d'achat hostile, les actionnaires de la compagnie cible ont le droit d'acheter des parts additionnelles ou de vendre leurs parts à prix avantageux.

(55) *Témoignages*, 20 novembre 1997, 5:108 (M. Murray Davidson).

D'après un témoin, les investisseurs institutionnels canadiens, comme ils font affaire avec un plus petit nombre de sociétés, n'ont pas à adopter le modèle du CalPERS pour le ciblage des sociétés.

*CalPERS doit surveiller ... 3 000 sociétés, en incluant ses investissements à l'étranger. C'est gigantesque. Ces fonds doivent donc adopter une perspective qui les amène à cribler ces sociétés afin de pouvoir concentrer leurs actions sur un petit nombre d'entre elles.*

*Au Canada, un certain nombre d'investisseurs institutionnels n'effectuent des placements que dans 40 ou 50 sociétés pour pouvoir les suivre de plus près. Ils se servent de leur crible pour choisir les sociétés émettrices dans lesquelles ils vont investir. Ils n'ont pas besoin d'adopter une attitude s'apparentant à celle de CalPERS, dont le crible sert à sélectionner les sociétés vers lesquelles il dirigera son activisme. Quand les investisseurs institutionnels canadiens consultent leur portefeuille, c'est davantage pour déceler les sociétés dont la gestion et la structure administratives sont satisfaisantes ou pour établir où ils devraient intervenir pour demander des améliorations<sup>56</sup>.*

À la question de savoir comment les investisseurs institutionnels exercent leur influence, M. Michael Grandin, vice-président exécutif et chef des Finances de Canadien Pacifique Limitée (CP), a indiqué qu'il semble y avoir trois grandes catégories d'investisseurs institutionnels : « ceux qui votent avec leurs pieds; ceux qui essaient par le dialogue et la persuasion d'amener les directions à se ranger à leur avis; et un groupe restreint mais croissant d'institutions qui cherchent activement à influencer sur la direction grâce à des sièges au conseil d'administration et à

---

(56) *Ibid.*, 5:127 (M. William Riedl).

des activités « catalytiques »<sup>57</sup>). Ses observations avaient trait essentiellement à l'expérience du CP avec les investisseurs institutionnels qui ont recours au dialogue et à la persuasion.

Selon M. Grandin, les institutions qui se mettent en rapport avec le CP sont bien informées; toutefois, leurs opinions et recommandations tendent à être axées sur le court terme et l'optimisation financière. Souvent, la société a de la difficulté à distinguer entre les suggestions visant à influencer son mode de pensée et celles ayant pour objet d'obtenir de nouveaux renseignements<sup>58</sup>. Il soutient qu'il serait difficile pour une seule institution, peu importe sa taille, d'exercer une influence tangible sur les façons de voir de la compagnie; toutefois, si plusieurs institutions expriment des points de vue semblables, « cela peut influencer nos actions ou sur notre évaluation de la réaction probable du marché à nos plans, et nous amener à modifier notre manière de présenter nos plans au marché et de répondre aux questions »<sup>59</sup>.

## **2. Communication des messages à la direction des sociétés**

Le Comité s'est fait dire à maintes reprises que l'activisme le plus fréquent des investisseurs institutionnels consiste en entretiens avec la haute direction, habituellement le président-directeur général et les directeurs financiers. C'est seulement lorsque cette « diplomatie discrète » échoue que les investisseurs institutionnels prennent des mesures plus visibles.

Le président de Sceptre Investments, le cinquième grand gestionnaire de fonds de pension au Canada, a indiqué au Comité que ces entretiens privés constituaient un outil efficace.

*... Nous tenons des séances privées avec les entreprises dans lesquelles nous investissons. Ces séances nous sont d'un apport précieux, en partie parce que nous contrôlons l'ordre du jour et en partie parce qu'il nous importe de*

---

(57) Canadien Pacifique Limitée, *The Governance of Institutional Investors*, mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 13 mai 1998, p. 6.

(58) *Ibid.*, p. 6-7.

(59) *Ibid.*, p. 7.



*connaître le caractère de ceux qui gèrent les entreprises dans lesquelles nous investissons. Elles sont importantes aux yeux des entreprises, qui les acceptent parce qu'elles doivent demeurer en contact avec les actionnaires, et nous sommes, d'ordinaire, un actionnaire de taille<sup>60</sup>.*

Pour la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario, les négociations discrètes constituent le meilleur moyen de provoquer un changement. La Caisse commence par demander des renseignements sur ce qui la préoccupe et sur la façon dont la direction répond aux objectifs des actionnaires<sup>61</sup>. Par ailleurs, elle a décrit les mesures qu'elle peut prendre pour exprimer son insatisfaction lorsqu'elle croit que la valeur à long terme des actions est menacée par le comportement apparent de la société. Outre la décision de vendre ses parts, la Caisse peut :

- écrire à la haute direction pour exprimer ses inquiétudes;
- demander une réunion privée avec les dirigeants ou le conseil d'administration;
- appuyer d'autres actionnaires en votant pour des motions qu'ils ont inscrites sur le bulletin de vote;
- inscrire des motions sur le bulletin de vote; ou
- engager des poursuites contre la société dont on croit généralement que les dirigeants n'agissent pas dans l'intérêt véritable des actionnaires<sup>62</sup>.

L'OMERS croit qu'il est parfaitement légitime pour un actionnaire informé de demander aux dirigeants ce qu'ils font ou ce qu'ils ne font pas pour promouvoir l'intérêt des actionnaires — en particulier lorsque le rendement d'une société ne correspond plus aux attentes

---

(60) *Témoignages*, 14 mai 1998, 19:63-64 (M. Douglas Grant).

(61) Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario, *The Role of the Public Pension Fund in the Canadian Economy*, mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 5 mai 1998, p. 14..

(62) *Ibid.*, p. 13.

des actionnaires<sup>63</sup>. D'après la Caisse, ce n'est pas du tout comme dire à la direction comment elle doit gérer la société ou réaliser les objectifs.

Le Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario a indiqué que lorsqu'il a exercé une « influence discrète », il a agi principalement par l'intermédiaire du conseil d'administration en vue d'améliorer la valeur à long terme de l'investissement des actionnaires<sup>64</sup>.

Dans un exposé devant l'Association du barreau canadien en 1997, l'avocat général du Conseil a déclaré ceci :

*Nous avons une troisième façon d'appliquer notre politique en matière de régie d'entreprise : des réunions face à face avec les administrateurs et les cadres des grandes sociétés. Ces discussions privées nous donnent l'occasion d'exprimer nos attentes à titre de propriétaires quant à l'importance d'un accroissement de la valeur des actions.*

*Nous considérons que les réunions face à face avec les cadres font partie intégrante de nos efforts assidus afin de choisir les bonnes sociétés pour nos investissements majeurs et d'assurer une saine gestion de ces investissements à long terme.*

*... nous sommes des gestionnaires professionnels de l'investissement dont l'objectif incontournable est de rehausser la valeur des actions des bénéficiaires*

---

(63) *Ibid.*, p. 14.

(64) OTPPB (1998), p. 2.

*de notre régime de pension. Une façon d'y parvenir est d'avoir des conversations en tête à tête avec les PDG<sup>65</sup>.*

M. William Dimma, qui est administrateur de plusieurs sociétés ouvertes, croit que les investisseurs institutionnels préfèrent faire connaître leurs vues en s'entretenant « privéement » avec le PDG et les principaux responsables de la société : il compare cette méthode discrète avec celle, à son avis moins efficace, qu'emploient certains investisseurs institutionnels des États-Unis et qui consiste à exposer le problème sur la place publique<sup>66</sup>.

*... c'est seulement en dernier essor que le directeur ou président d'une caisse de retraite devrait [agir ainsi]. Certes, il est parfois tout à fait légitime ... qu'il s'adresse à la presse ou fasse un discours pour faire des remarques très controversées et critiques à l'égard d'une entreprise ... Ce n'est pas la méthode canadienne. Ce n'est pas ainsi que nous faisons les choses<sup>67</sup>.*

De fait, dans une étude réalisée par le Conference Board en 1994, intitulée *Company Relations with Institutional Investors*, on confirme que ces derniers préfèrent s'entretenir avec le PDG ou d'autres cadres supérieurs d'une société lorsqu'une question sérieuse les préoccupe<sup>68</sup>.

---

(65) Roger Barton, *How Institutional Investors See Themselves*, exposé du chef du contentieux du Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario devant l'Association du Barreau canadien, Corporate Governance : A National Perspective, avril 1997, p. 8.

(66) *Témoignages*, 6 mai 1998, 17:53-54 (M. William Dimma).

(67) *Ibid.*, 17:61.

(68) Conference Board, *Company Relations With Institutional Investors*, 1994, p. 21.

Un témoin a déclaré qu'il n'y avait pas une grande différence dans les façons dont les investisseurs institutionnels canadiens et américains s'adressent à sa société, Canadien Pacifique Limitée, sauf que certaines institutions américaines sont peut-être plus agressives<sup>69</sup>.

D'après un autre témoin, qui siège au Conseil du Régime de retraite des enseignants du Manitoba, l'exercice de la responsabilité fiduciaire suppose entre autres que le directeur des investissements visite les entreprises dans lesquelles le Régime investit<sup>70</sup>.

### **3. Représentation des investisseurs institutionnels aux conseils d'administration**

Un procédé d'activisme très peu utilisé est celui qui consiste à siéger aux conseils d'administration. De fait, il y a tout un débat autour de la représentation directe des investisseurs institutionnels au sein de ces conseils. D'aucuns disent qu'il faut l'éviter à cause des conflits d'intérêts et des problèmes de fiducie qui peuvent surgir lorsqu'un investisseur devient un « initié ». D'un autre côté, on a invoqué en faveur de la représentation institutionnelle l'amélioration du rendement des sociétés et la possibilité pour les investisseurs de faire valoir leurs préoccupations directement à la table du conseil.

D'après un témoin, lorsqu'un investisseur institutionnel détient un grand nombre de participations, de l'ordre 10 p. 100 ou davantage, sa représentation au conseil d'administration peut améliorer la régie de l'entreprise<sup>71</sup>. Pour un autre témoin, cependant, il n'est pas souhaitable que les gestionnaires de fonds mutuels ou de fonds de pension siègent au conseil d'administration d'entreprises dans lesquelles ils ont d'importants investissements<sup>72</sup>.

---

(69) *Témoignages*, 13 mai 1998, 19:31 (M. Michael Grandin).

(70) *Ibid.*, 7 mai 1998, 18:17 (M. Tom Ulrich).

(71) *Ibid.*, 2 juin 1998, 21:28 (M. Purdy Crawford).

(72) *Ibid.*, 6 mai 1998, 17:61 (M. William Dimma).

Les investisseurs institutionnels qui ont abordé la question ont indiqué au Comité que la représentation aux conseils d'administration était loin d'être chose courante. La plupart du temps, les nominations officielles au sein des conseils ne se font que lorsque des investissements substantiels ou l'achat de sociétés privées entrent en jeu.

En 1997, l'avocat général de l'OTPPB a indiqué que ce n'est que rarement que l'OTPPB recommanderait au comité de nomination des candidats au conseil d'administration.

*... Nous ne recommandons des candidats que dans la mesure où une société a un trop grand nombre d'administrateurs liés à la direction. Ou si le conseil n'a pas de membres compétents dans des secteurs importants pour l'avenir de la société, comme une connaissance des marchés étrangers. Ou ... si le président ou le comité de nomination du conseil nous demande effectivement des avis et conseils. Nous tenons une liste de candidats éventuels qui sont bien connus de nos cadres supérieurs et de nos administrateurs.*

*Ce processus se déroule en toute indépendance. Nous proposons des noms et nous laissons le comité de nomination du conseil faire le reste. En règle générale, la relation ne crée pas de lien de dépendance car nous croyons qu'un administrateur devrait être responsable devant tous les actionnaires et non pas seulement celui ou celle qui l'a parrainé. En conséquence, nous ne voulons pas que les candidats admis nous rendent des comptes. Nous ne voulons pas d'une relation spéciale.*

*Cette règle n'a qu'une exception, celle de quelques sociétés où nous sommes un investisseur important dans un nouveau plan d'entreprise, où nos investissements atteignent peut-être 25 p. 100 ou davantage. Dans ces rares situations, le fait d'avoir notre représentant au sein du conseil nous permet de*



*mieux suivre la mise en oeuvre des changements qui sont une condition préalable de notre investissement*<sup>73</sup>.

Le PDG de l'OTPPB a indiqué que, lorsqu'il achète une société privée, le Conseil nomme des représentants au conseil d'administration, mais qu'il renonce à ses sièges dans les deux ans qui suivent l'inscription en bourse de l'entreprise<sup>74</sup>.

Un représentant du Régime de pension des enseignants du Manitoba a indiqué que, lorsqu'il a d'importants investissements directs dans des sociétés et dans l'immobilier, le Régime cherche activement à améliorer les résultats de l'entreprise ou la gestion de la société immobilière; il peut alors s'avérer nécessaire d'occuper un siège au conseil d'administration<sup>75</sup>.

---

(73) Barton (1997), p. 9.

(74) *Témoignages*, 7 mai 1998, 18:49 (M. Claude Lamoureux).

(75) *Ibid.*, 18:16 (M. Tom Ulrich).

## PARTICIPATION À LA RÉGIE D'ENTREPRISE

*Il n'y a pas lieu de s'inquiéter de l'activisme des investisseurs institutionnels; on devrait plutôt y voir une façon de concentrer l'attention de la direction sur les activités qui favorisent une amélioration des résultats. — Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite (Fascicule 5:42)*

### 1. Facteurs qui influent sur l'activisme en matière de régie d'entreprise

On a observé ces dernières années une croissance rapide des fonds de pension et des fonds mutuels et une augmentation concomitante de leurs avoirs en actions de sociétés canadiennes. Les investisseurs institutionnels s'intéressent donc davantage qu'avant à la régie d'entreprise et accordent plus d'importance à l'existence d'un mécanisme adéquat de reddition des comptes dans les sociétés où ils investissent<sup>76</sup>.

Un sondage effectué auprès des investisseurs institutionnels canadiens révèle que les abus de pouvoir par la direction ou un actionnaire majoritaire sont les facteurs qui les incitent le plus à intervenir dans la gestion d'entreprise. Parmi les autres facteurs, mentionnons la responsabilité fiduciaire envers leurs clients ainsi que la taille et la nature des avoirs de l'institution<sup>77</sup>.

---

(76) Kathryn E. Montgomery, « Market Shift – The Role of Institutional Investors in Corporate Governance », *Revue canadienne du droit de commerce*, vol. 26, 1996, 189, à la p. 190.

(77) *Ibid.*, p. 190-191.

D'autres éléments ont aussi contribué à accroître l'intérêt des investisseurs institutionnels pour la régie d'entreprise<sup>78</sup> :

- La forte croissance des fonds gérés — Il y a eu une hausse importante de la valeur des fonds gérés par les institutions, les tendances démographiques favorisant l'épargne-retraite et de plus en plus d'économies étant confiées à des fonds gérés par des professionnels.
- Participation institutionnelle accrue dans les actions — Au fur et à mesure que les institutions augmentent leur pourcentage d'avoirs dans le marché des actions, leur liquidité diminue dans la mesure où elles ne sont plus autant capables de vendre leurs parts sans nuire au marché.
- Des possibilités d'investissement réduites — Les restructurations et les fusions ont réduit le nombre de sociétés au sein desquelles les institutions peuvent investir.
- La croissance de l'indexation<sup>79</sup> — Lorsqu'ils indexent des investissements, les investisseurs institutionnels deviennent essentiellement des investisseurs à long terme. Leur investissement devient bloqué car la vente serait contraire au principe de l'indexation, qui cherche à imiter le rendement d'un indice boursier en particulier.
- Davantage de concurrence pour la gestion des fonds — Il y a plus de concurrence en ce qui touche le rendement des investissements et la capacité du fiduciaire de garantir un investissement.

---

(78) *Ibid.*, p. 191-192.

(79) L'indexation consiste à lier un portefeuille d'actions au rendement du marché, soit en achetant des fonds indiciaires ou en achetant des parts de façon à imiter le rendement d'indices boursiers comme le TSE 300.

- Des changements à la réglementation — Des modifications du cadre juridique et réglementaire ont élargi les droits des actionnaires et accordé une meilleure protection aux actionnaires minoritaires.

Des témoins ont confirmé qu'un certain nombre des facteurs susmentionnés ont accru l'intérêt des investisseurs institutionnels pour la régie d'entreprise. L'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite (ACGFR) a affirmé que cette nouvelle orientation était attribuable à l'accroissement des avoirs des investisseurs institutionnels dans des sociétés individuelles<sup>80</sup>.

*Vous pouvez comprendre le dilemme auquel est confronté un investisseur institutionnel qui détient une proportion importante du capital d'actions d'une société. Il n'y a pas si longtemps, il était facile pour des investisseurs insatisfaits des résultats de l'entreprise de prendre une décision : ils n'avaient qu'à vendre les actions sur le marché liquide. Aujourd'hui, ce n'est pas toujours aussi simple et un grand nombre de fonds de retraite se voient dans l'obligation de collaborer avec l'entreprise pour l'aider à améliorer son rendement à long terme<sup>81</sup>.*

Par exemple, l'OMERS a indiqué au Comité qu'elle pourrait, si elle vendait en tant qu'actionnaire important un fort bloc d'actions, porter atteinte à la valeur marchande de celles-ci pendant un certain temps. Elle a en outre signalé qu'il pourrait être difficile de placer à un taux acceptable de rendement les fonds tirés d'une vente réalisée ailleurs, compte tenu du nombre relativement peu élevé de sociétés canadiennes dans lesquelles l'OMERS et d'autres grands régimes de pension peuvent faire des investissements significatifs sans prendre le contrôle<sup>82</sup>.

---

(80) Association canadienne des gestionnaires de fonds de pension de retraite, mémoire au Comité permanent des banques et du commerce, novembre 1997, p. 4.

(81) *Témoignages*, 19 novembre 1997, 5:41 (M. Donald Walcott).

(82) OMERS (1998), p. 13.

On ne saurait déduire de ce qui précède qu'il est toujours difficile pour les investisseurs institutionnels de vendre leurs investissements sans attirer les prix vers le bas. Un bon nombre d'entre eux, et en particulier les petits, sont encore capables de tirer leur révérence s'ils ne sont pas satisfaits des résultats d'une société – ce qu'ils font d'ailleurs.

Par ailleurs, il semble que l'intérêt porté aux questions de régie d'entreprise dépend également dans une large mesure des caractéristiques de l'investisseur institutionnel. Au Canada et aux États-Unis, les grands régimes de pension de l'État ont été les investisseurs institutionnels les plus actifs dans leurs tentatives d'influencer la régie des entreprises dans lesquelles elles investissent. D'après Jeffrey MacIntosh, cela s'explique par des raisons structurelles. Les fonds de pension de l'État disposent d'actifs considérables; les fonds canadiens les plus importants, comme le Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario et la Caisse de dépôt et placement du Québec, investissent des milliards de dollars dans des actions canadiennes et possèdent un grand nombre de parts de sociétés cotées en bourse. Les sommes d'argent et les avoirs en jeu leur confèrent un poids économique énorme. En outre, comme les fonds de retraite sont par nature axés sur le long terme, les gestionnaires de ces fonds peuvent investir pour plus longtemps que, mettons, les gestionnaires de fonds mutuels, dont la perspective est à plus court terme. Enfin, d'après le professeur MacIntosh, les gestionnaires de fonds de pension de l'État sont moins vulnérables à la cooptation par la direction des sociétés (c'est-à-dire suivre la ligne de la société)<sup>83</sup>.

Même s'ils ont des objectifs importants et une perspective à long terme, de nombreux fonds du secteur privé sont encore loin d'être aussi actifs que leur contrepartie du secteur public. Toujours selon Jeffrey MacIntosh, il semble que la principale raison à cela soit l'éventualité d'une cooptation par la direction de la société. Il pense également que les gestionnaires internes

---

(83) Jeffrey G. MacIntosh, document explicatif préparé pour le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, décembre 1996, p. 5.



de fonds de pension peuvent avoir une entente tacite voulant qu'ils n'empêchent pas les autres sociétés de « danser en rond », en échange d'un retour d'ascenseur de la part d'autres gestionnaires<sup>84</sup>. Toutefois, l'ACGFR croit que la cooptation ne constitue pas un problème aussi sérieux que ce que suggèrent certains rapports anecdotiques.

*... l'ACGFR n'a aucune preuve que la cooptation a été pratiquée et, d'après les rapports de ses membres, comprend que les procurations sont votées sans contraintes. Pour ce qui est des gestionnaires externes, l'influence d'une société cliente sur la capacité du gestionnaire de voter les procurations de cette société n'a pas autant de poids que le préjugé favorable en faveur de la direction qui découle du choix initial de l'action. L'entreprise à acheter les actions; elle n'est donc pas susceptible de voter contre la direction pour laquelle elle a exprimé sa confiance<sup>85</sup>.*

Il semble donc que les grands régimes sont plus actifs que les petits, et que les régimes de pension de l'État sont plus actifs que leurs contreparties du secteur privé. L'ACGFR, qui compte parmi ses membres des fonds de pension parrainés par l'État et par des sociétés privées, a fait remarquer qu'on ferait fausse route en pensant que tous les fonds de pension se penchent avec le même intérêt et le même raffinement sur les questions de régie que les grands régimes de pension de l'État<sup>86</sup>. En outre, d'après un sondage récent auprès des membres de l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR), le vote par procuration et l'influence exercée sur les sociétés sont d'abord et avant tout des préoccupations des vastes régimes; les plus petits sont portés à confier l'investissement à des caisses en gestion ou à déléguer le vote à des gestionnaires externes<sup>87</sup>. Lorsque l'Association a demandé aux régimes de pension s'ils avaient déjà essayé d'influer sur la structure ou le comportement d'une société où ils avaient investi,

---

(84) *Ibid.*, p. 6.

(85) ACGFR (1997), p. 7.

(86) *Ibid.*

(87) *Témoignages*, 6 mai 1998, 17:69 (M. Michael Beswick).

40 p. 100 des répondants ayant des actifs de plus de 1 milliard de dollars ont répondu par l'affirmative. Seulement 15 p. 100 de ceux ayant des actifs entre 100 et 999 millions ont répondu par l'affirmative, tandis qu'aucun de ceux ayant des actifs inférieurs à 100 millions n'ont répondu dans ce sens<sup>88</sup>.

D'après Jeffrey MacIntosh, des raisons structurelles et pratiques militent en faveur de la non-intervention des gestionnaires de fonds mutuels dans la régie d'entreprise. À son avis, étant donné que ces gestionnaires réalisent un nombre considérable d'opérations et sont évalués régulièrement, leur intérêt n'est pas suffisamment à long terme. En outre, ils ne sont peut-être pas prêts à consacrer le temps et l'argent requis pour s'occuper activement de ces questions. Enfin, un certain nombre de gestionnaires externes de fonds mutuels gèrent également les actifs de fonds de pension; une attitude activiste de leur part pourrait inciter la direction des sociétés à les priver des investissements de tels fonds<sup>89</sup>.

Un témoin a fait observer :

*Dans l'ensemble, et je suis conscient de généraliser, les gestionnaires de fonds communs de placement sont plus passifs que ceux des caisses de retraite publiques et ont plutôt tendance à voter dans le même sens que la direction des sociétés dont ils possèdent des actions.*

*Il existe, cependant, quelques exceptions notables — beaucoup plus aux États-Unis qu'au Canada, bien qu'on en ait un exemple ou deux — où des administrateurs de fonds communs de placement très connus ne se sont pas gênés pour s'exprimer haut et fort<sup>90</sup>.*

---

(88) Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite, Membership Survey on Pension Plan Governance/Investment Practices, mai 1998, p. 10.

(89) MacIntosh, Document explicatif (1996), p. 4.

(90) *Témoignages*, 6 mai 1998, 17:49 (M. William Dimma).

## 2. Préoccupations importantes touchant la régie

Lorsque les institutions interviennent dans la régie d'entreprises où elles investissent, c'est généralement sur des questions précises. Un sondage effectué en 1997 auprès des membres de l'ACGFR l'a largement confirmé; les principales préoccupations signalées par les répondants étaient les suivantes :

- La reddition des comptes par la direction au conseil d'administration;
- La reddition des comptes par le conseil d'administration aux actionnaires;
- Les exemptions de conventions privées;
- Les parachutes en or<sup>91</sup>;
- Les administrateurs indépendants siégeant aux comités de rémunération et de vérification;
- Les bijoux de la couronne<sup>92</sup>;
- La rétribution des cadres liée au rendement;
- L'indépendance des administrateurs vis-à-vis la direction;
- Les pilules empoisonnées;
- L'indépendance des administrateurs vis-à-vis un actionnaire majoritaire;
- Les actions avec droit de vote subordonné ou inégal;
- Les actions privilégiées « chèque en blanc »<sup>93</sup>;
- Le chantage à l'OPA<sup>94</sup>;
- La rétribution excessive des cadres;

---

(91) La parachutes en or sont des indemnités de départ versées aux cadres supérieurs d'une société qui sont limogés ou rétrogradés.

(92) La défense des « bijoux de la couronne » est une tactique anti-prise de contrôle. Une société vend ses actifs les plus prestigieux à un tiers ami (lignes directrices sur le vote par procuration de l'OMERS).

(93) Les actions privilégiées « chèque en blanc » (blank cheque preferred shares) sont assorties d'un dividende fixe qui est mieux garanti par les actifs de la société que les actions ordinaires. Le conseil d'administration jouit habituellement d'un pouvoir discrétionnaire pour établir les droits relatifs aux votes, aux dividendes, à la conversion, etc. (OMERS Proxy Voting Guidelines).

(94) Le chantage à l'OPA consiste à faire payer une prime par rapport à la valeur au marché des actions à un prédateur qui a accumulé une part importante du capital de la société, afin qu'il retire son offre d'achat (OMERS Proxy Voting Guidelines).

- Information détaillée sur la rétribution des cadres;
- Les régimes de souscription à des actions;
- Les ententes d'immobilisation (lock-up arrangements);
- L'auto-évaluation de l'efficacité de la régie d'entreprise.<sup>95</sup>

Afin d'aider ses membres à traiter les sujets de controverse liés à la régie d'entreprise, l'ACGFR a publié à cet égard des normes codifiant les pratiques que devraient suivre les sociétés canadiennes.

---

(95) ACGFR (1997), p. 6-7.

Les normes en question portent sur quatre grands secteurs : les obligations des conseils d'administration, la rétribution des cadres, la protection contre les prises de contrôle et les droits des actionnaires\*.

Il ressort des témoignages que l'activité des investisseurs institutionnels en matière de régie d'entreprise s'appuie sur les principes de reddition des comptes et de l'accroissement de la valeur des actions. D'après l'ACGFR, si les régimes de retraite veulent améliorer de la régie d'entreprise, c'est *uniquement* pour que les résultats de l'entreprise se bonifient et que, par voie de conséquence, l'avoir des actionnaires croisse<sup>97</sup>.

---

(96) *Corporate Governance Standards of the Pension Investment Association of Canada*, 1993. En ce qui touche les obligations du conseil d'administration, l'ACGFR recommande qu'une majorité de membres soient indépendants, que les postes de PDG et de président du conseil ne soient pas occupés par la même personne, que le conseil ne compte pas plus de 15 membres, qu'on établisse des comités du conseil et qu'on fasse rapport annuellement aux actionnaires sur les normes et pratiques de régie interne de la société, et qu'on évalue les pratiques en question. Les normes de l'ACGFR stipulent que la conception d'un régime de rétribution des cadres importe davantage que la taille de la rémunération totale. Les actionnaires ont six grands objectifs relativement à de tels régimes : ils devraient inciter les cadres à devenir propriétaires d'un nombre suffisant d'actions pour que leurs intérêts coïncident avec ceux des actionnaires; la rétribution devrait être suffisamment élevée pour attirer des cadres compétents, mais non structurée pour récompenser l'échec; la rétribution devrait motiver les cadres à rehausser à long terme la valeur des actions; on devrait éviter de consentir des prêts pour l'achat d'actions ou d'options qui lient les cadres au-delà de leur capacité de payer; on ne devrait pas permettre les souscriptions illimitées à des actions, les options dont le prix est fixé en-deçà de la valeur courante au marché ou les prêts à faible intérêt; les administrateurs siégeant au comité de rétribution devraient être indépendants de la direction; et il devrait y avoir chaque année un rapport aux actionnaires sur les principes et la structure du programme de rétribution des cadres de la société

Pour ce qui concerne la protection contre les prises de contrôle, l'ACGFR favorise ce qui suit : le conseil d'administration soumet les modifications majeures touchant la société à un comité d'administrateurs indépendants et à un vote d'actionnaires qui ne n'est pas contrôlé par la direction; les actionnaires disposent d'assez de temps pour étudier le dossier et d'assez de renseignements pour prendre des décisions éclairées; et la direction ne peut réagir à une offre publique d'achat en utilisant les bénéfices non répartis de la société ou en recourant à la capacité d'emprunt pour acheter des blocs importants d'action, ou encore demander à un tiers ami d'acheter d'importants blocs d'action sans étendre l'offre aux autres actionnaires.

Pour ce qui est des droits des actionnaires, les normes stipulent que le système de vote par procuration doit faire en sorte que ni la direction ni les actionnaires ne peuvent dominer le système ou exercer une influence excessive. Tous les actionnaires devraient être traités également et bénéficier des mêmes droits par action, sauf lorsque les actions font partie d'une catégorie privilégiée pour laquelle des droits distincts et explicites sont définis.

(97) ACGFR (1997), p. 4.



Les investisseurs institutionnels ont pris bien soin de préciser que la poursuite de ces objectifs ne suppose pas qu'ils interviennent dans la gestion des sociétés où ils investissent.

*Nous ne cherchons pas à prendre le contrôle d'entreprises ou à construire des empires. Notre objectif premier, en tant qu'actionnaires, est d'améliorer le rendement de nos actions<sup>98</sup>.*

L'OTPPB a signalé qu'il n'est pas intéressé à diriger les sociétés faisant partie de son portefeuille d'investissement. Il concentre plutôt son attention sur ce que réalise une société pour accroître la valeur des actions à long terme<sup>99</sup>. D'autres régimes de pension ont exprimé un point de vue similaire. Par exemple, le mode d'action de l'OMERS à l'égard des grandes sociétés canadiennes

*[...] n'est pas de dire à l'entreprise comment se gérer ou d'intervenir dans l'activité courante de gestion. Nous sommes plutôt là pour rappeler à la direction et aux administrateurs qu'ils représentent leurs actionnaires et que leurs responsabilités fiduciaires sont sacro-saintes. Au bout du compte, nous sommes là pour veiller à ce que tous les actionnaires soient traités de façon équitable<sup>100</sup>.*

D'après M. Jonathan Wellum, président et gestionnaire de portefeuille pour l'AIC Group of mutual funds, l'intervention dans l'activité de gestion des sociétés ne fait pas partie du mandat d'un gestionnaire de fonds mutuels.

*Nous faisons surtout des investissements que nous gardons à plus long terme ... À mesure que nous occupons une place plus importante en tant que gestionnaires de fonds mutuels, nous sommes toutefois de plus en plus appelés à*

---

(98) *Témoignages*, 19 novembre 1997, 5:59 (M. Donald Walcott).

(99) OTPPB (1998), p. 14.

(100) OMERS (1998), p. 12.

*jouer un rôle passif. Nous devons nous montrer passifs tout en occupant une place plus grande ... Nous parlons aux gestionnaires et si les choses ne se déroulent pas comme elles le devraient, nous pouvons formuler des suggestions. Nous ne tentons toutefois pas d'obliger les gestionnaires à adopter nos solutions<sup>101</sup>.*

### **3. Vote par procuration**

Le vote par procuration est le moyen traditionnel, et toujours important, qu'utilisent les investisseurs institutionnels pour leur interaction avec les sociétés, et ils considèrent leurs droits de vote par procuration comme un actif important. Il a été dit que les investisseurs institutionnels avaient la responsabilité de bien peser l'utilisation de leurs votes par procuration<sup>102</sup>. Un certain nombre d'investisseurs institutionnels ont indiqué au comité qu'ils exercent couramment leurs droits de vote. En tant que gestionnaire de fonds indiciels, Barclays Global Investors fait remarquer qu'il ne peut simplement vendre ses actions lorsqu'il n'est pas d'accord sur la façon dont une société est gérée; l'investisseur considère que le vote fait partie de sa responsabilité d'agir au mieux des intérêts de ses clients<sup>103</sup>.

Le Syndicat des employés et employées de la Fonction publique de l'Ontario (SEEFPO), qui gère la Fiducie de pensions du SEEFPO, appuie fermement l'exercice des droits de vote au nom des régimes de pension.

*S'abstenir de voter réduirait la valeur des actions acquises au nom des membres du régime et des pensionnés. Une participation responsable et efficace au marché des investissements comprend le droit et, dans le cas des régimes de*

---

(101) *Témoignages*, 19 novembre 1997, 5:90 (M. Jonathan Wellum).

(102) Royaume-Uni, Final Report of the Hampel Committee on Corporate Governance, janvier 1998, cité dans *Corporate Governance*, A Report to the OECD by the Business Sector Advisory Group on Corporate Governance, avril 1998, p. 45.

(103) Barclays Global Investors Canada, Role of Institutional Investors, mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 13 mai 1998, p. 5.

*retraite, l'obligation de participer aux décisions des entreprises en exerçant ses droits de vote*<sup>104</sup>.

L'OTPPB prend très au sérieux la question du vote par procuration. Dans son mémoire au Comité, le Conseil du Régime décrit la méthode qu'il emploie pour les procurations.

*Nous examinons toutes les procurations à mesures qu'elles arrivent et les vérifions par rapport aux lignes directrices. Nous soulignons les éléments qui sortent de l'ordinaire et les soumettons à l'examen de notre vice-président responsable des prises de participation. Les procurations plus obscures font l'objet de discussions avec nos gestionnaires et analystes. Nous sommes également abonnés au service des procurations Fairvest, qui nous signale les dossiers controversés.*

*Les procurations les plus controversées ou les plus difficiles sont examinées avec le vice-président principal aux investissements, et à l'occasion avec le PDG. Nous soumettons également chaque année au conseil d'administration un rapport sur le vote par procuration*<sup>105</sup>.

L'OTPPB a ensuite fait observer qu'en 1997, il a exercé ses droits de vote par procuration dans 337 sociétés. Sur ce nombre, il a voté en faveur de 127 points courants, comme des nominations non controversées d'administrateurs et de vérificateurs, et de 84 points spéciaux, dont des modifications aux règlements administratifs de l'entreprise. Il a voté contre la direction à 126 reprises sur des propositions contraires à ses lignes directrices<sup>106</sup>.

---

(104) Fiducie de pension du SEEFPO, mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 4 juin 1998, p. 13-14.

(105) OTPPB (1998), p. 17-18.

(106) *Ibid.*, p. 18.

L'OMERS a indiqué au Comité qu'en vertu de ses obligations fiduciaires, il devait voter ses procurations. Les droits de vote sont la propriété du fonds de pension et ont une valeur au marché reconnue. L'OMERS doit voter chaque année sur plus de 1 200 procurations, la plupart étant de nature courante. La Caisse utilise ses propres attachés de recherche ainsi qu'un certain nombre de services pour examiner les procurations et se faire signaler les changements majeurs proposés par les sociétés<sup>107</sup>.

Cependant, tous les investisseurs institutionnels n'accordent pas la même importance au vote par procuration. D'après le sondage effectué auprès des membres de l'ACGFR en 1997, même si on a informé un nombre important de répondants au sujet de questions d'intérêt majeur touchant les sociétés, 71 p. 100 d'entre eux n'ont pas de donné d'instructions précises aux gestionnaires externes sur les procurations<sup>108</sup>. Parmi les répondants, 26 p. 100 analysaient les procurations à l'interne, tandis que 50 p. 100 croyaient que les gestionnaires externes procédaient à de telles analyses<sup>109</sup>.

Des investisseurs institutionnels comme l'OMERS, l'OTPPB et la Fiducie de pensions du SEEFPO se sont donné leurs propres lignes directrices sur le vote par procuration. Ces dernières contiennent souvent des énoncés généraux de politique sur divers aspects de la régie d'entreprise ainsi que des recommandations particulières sur de nombreux sujets. D'après le sondage de l'ACGFR, 66 p. 100 des répondants ont une politique touchant le vote par procuration<sup>110</sup>. Tout en laissant assez de latitude pour donner suite à chaque situation selon le contexte particulier, les

---

(107) OMERS (1998), p. 12. La Fairvest Securities Corporation exploite un service d'examen des procurations qui offre des analyses et des recommandations sur les questions devant faire l'objet d'un vote lors de réunions annuelles et spéciales de diverses sociétés. L'ACGFR fournit en 24 heures aux membres, par télécopieur, un calendrier qui identifie les réunions à venir des sociétés, les ordres du jour et les points spéciaux.

(108) ACGFR (1997), p. 7. La proportion de 71 p. 100 englobe les membres de l'ACGFR qui donnent des instructions générales aux gestionnaires externes sur les procurations et ceux qui ne veulent être consultés que sur les dossiers importants.

(109) *Ibid.*, p. 6.

(110) *Ibid.*

lignes directrices de l'OMERS donnent plusieurs de recommandations de vote précises. Dans la plupart des cas, l'OMERS donne l'instruction de voter de la façon suivante :

- contre les dispositions touchant la souscription à des actions qui ne répondent pas aux critères établis dans les lignes directrices;
- contre les « parachutes en or »;
- contre la plupart des « pilules empoisonnées »;
- contre les propositions d'achat par endettement si l'OMERS croit que la direction et le conseil d'administration n'ont pas travaillé adéquatement à promouvoir les intérêts des actionnaires;
- contre les actions avec droit de vote subordonné ou inégal;
- contre le chantage à l'OPA;
- contre les émissions illimitées ou excessives d'actions, y compris les actions privilégiées « chèque en blanc » illimitées<sup>(11)</sup>.

Faisant observer que le droit de vote possède une valeur économique, M<sup>me</sup> Glorianne Stromberg a indiqué au Comité que les gestionnaires de fonds devraient définir clairement leur politique sur les votes et expliquer dans leurs rapports annuels et provisoires tout écart par rapport aux règles adoptées<sup>(12)</sup>.

#### **4. Vues sur l'activisme des investisseurs institutionnels**

Jeffrey MacIntosh estime que les investisseurs institutionnels ont un rôle utile à jouer pour ce qui est de superviser les sociétés ouvertes canadiennes; ils effectueraient un meilleur travail que les investisseurs particuliers parce que leurs enjeux sont plus considérables. Le professeur MacIntosh a fait référence à des études empiriques qui montrent que la participation des investisseurs institutionnels améliore les résultats des sociétés et produit des rendements plus

---

(111) OMERS, Proxy Voting Guidelines, mars 1998, p. 4.

(112) Stromberg (1998), p. 5.



élevés sur les actifs et les actions<sup>113</sup>. Purdy Crawford, ancien PDG d'Imasco, est d'accord et confirme que les institutions contribuent généralement à relever le rendement des actifs et des actions dans les sociétés canadiennes où elles investissent<sup>114</sup>.

Pour le professeur MacIntosh, les investisseurs institutionnels jouent un rôle vital pour ce qui est d'assurer une gestion disciplinée de la part des cadres d'entreprise. D'après lui, cela profite non seulement aux investisseurs institutionnels, mais aussi aux petits investisseurs, en particulier lorsque les marchés gagnent en efficience et qu'il devient de plus en plus difficile pour ces derniers d'utiliser l'information des médias pour déjouer le marché. En outre, parce que les investisseurs institutionnels effectuent actuellement la plupart des opérations sur le marché canadien des actions, l'efficience de l'établissement des prix sur le créneau où ils sont actifs est plus grande que sur le créneau où ne se trouvent que des particuliers<sup>115</sup>.

Les témoins qui ont parlé de l'activisme institutionnel étaient généralement d'avis qu'il avait augmenté et qu'il irait probablement en s'accroissant. Ils voyaient également cette pratique d'un bon œil. William Dimma a répondu par un oui sans équivoque à la question de savoir s'il est bon que les actionnaires exercent une plus grande influence sur un éventail plus large de questions liées à la régie d'entreprise. Selon lui, cependant, il importe de ne pas oublier que l'investisseur institutionnel est un agent de l'actionnaire, dont les intérêts peuvent ne pas toujours coïncider avec ceux du gestionnaire d'un fonds de pension. Cependant que les investisseurs institutionnels sont devenus des chiens de garde capables de bloquer d'éventuels abus de la part des dirigeants de sociétés, il s'est demandé qui allait surveiller les investisseurs institutionnels pour faire en sorte qu'un type d'abus ne soit pas remplacé par un autre<sup>116</sup>.

---

(113) *Témoignages*, 18 novembre 1997, 5:7-8 (M. Jeffrey MacIntosh).

(114) *Ibid.*, 2 juin 1998, 21:20 (M. Purdy Crawford).

(115) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:15-16 (M. Jeffrey MacIntosh).

(116) *Ibid.*, 6 mai 1998, 17:50 (M. William Dimma).

Michael Grandin, du CP, a fait observer que les investisseurs institutionnels ont obtenu d'importants succès pour ce qui est de faire connaître les pratiques de régie des sociétés, les conditions de rétribution et leur lien avec le rendement ainsi que les régimes de droits des actionnaires<sup>117</sup>.

Malcolm Hamilton, de William M. Mercer Limited, a exprimé un point de vue plus modéré en signalant qu'un certain activisme améliore le rendement des entreprises, mais pas un activisme à outrance<sup>118</sup>.

Les investisseurs institutionnels qui ont parlé de l'activisme pensent qu'il est profitable à tous les actionnaires. D'après l'OMERS, cet effet positif se manifeste deux façons : premièrement, par leur vigilance, les investisseurs institutionnels peuvent déceler rapidement les problèmes et provoquer des changements par des moyens hors de la portée des petits actionnaires. Deuxièmement, en exigeant que les sociétés ouvertes fournissent de meilleurs renseignements, les investisseurs institutionnels ont élargi la quantité d'information disponible pour tous les actionnaires<sup>119</sup>.

Pour sa part, l'OTPPB croit que tous les actionnaires, et en particulier les petits investisseurs, profitent de son influence discrète sur les sociétés. De l'avis de l'ACGFR, tout le monde y gagne, des petits épargnants aux investisseurs institutionnels, si ces derniers rehaussent la valeur des actions<sup>120</sup>.

Mais les analystes ne s'entendent pas tous pour dire que l'activisme a un impact important sur les résultats d'une société. Au sujet de l'activisme des investisseurs institutionnels

---

(117) Canadien Pacifique Limitée, (1998), p. 6.

(118) *Témoignages*, 5 mai 1998, 17:14 (M. Malcolm Hamilton).

(119) OMERS (1998), p. 15.

(120) *Témoignages*, 19 novembre 1997, 5:60 (M. Russell Hiscock).

américains, Bernard S. Black soutient qu'il n'a pas tellement influencé le rendement des sociétés<sup>121</sup>.

*L'activisme des grands actionnaires institutionnels fait partie du paysage américain depuis plus d'une décennie, assez longtemps pour qu'on commence à évaluer s'il influe sur le rendement des sociétés. Jusqu'ici, les faits donnent à penser que l'activisme, style américain, n'a eu que peu de répercussions sur le rendement en question. Il n'est pas évident non plus que l'« investissement relationnel » à long terme des investisseurs institutionnels entraîne une amélioration des résultats des entreprises. Certains investisseurs institutionnels peuvent être capables d'améliorer le rendement des sociétés de leurs portefeuilles, mais il peut s'agir d'une compétence rare parmi l'ensemble de ces investisseurs*<sup>122</sup>.

Une autre analyse a fait observer que l'activisme des investisseurs institutionnels « démontre la validité des fonds institutionnels », mais il a ajouté :

*Les investisseurs institutionnels ressemblent à un commando recherchant activement des moyens de hausser les rendements. Mais l'activisme des actionnaires produit également à l'occasion le redresseur de torts, qui prend le devant de la scène et essaie de cacher ses visées sociales et politiques personnelles sous le couvert de l'intérêt des actionnaires*<sup>123</sup>.

---

(121) Bernard S. Black, « Does Shareholder Activism Improve Company Performance? », *The Corporate Board*, mars-avril 1998, p. 1.

(122) *Ibid.*

(123) Rowland Fleming, « Shareholder Activism : the Swinging Pendulum », *Canadian Speeches: Issues of the Day*, avril 1998, p. 35.

## ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS D'INITIÉS

Étant donné les ressources des investisseurs institutionnels, leur volonté de suivre de près leurs investissements et leur accès à la direction des sociétés, il importe de savoir si de tels investisseurs peuvent être au courant d'informations sur telle ou telle société auxquelles n'auraient pas accès les autres investisseurs. Les investisseurs institutionnels et les sociétés qui ont abordé la question ont affirmé catégoriquement qu'ils n'avaient pas accès à des renseignements d'initiés.

Par exemple, Imasco Limited s'entretient régulièrement et directement avec des investisseurs institutionnels lors de réunions privées, mais elle a indiqué au Comité qu'elle prenait bien soin de ne pas divulguer certains renseignements. Le PDG a indiqué qu'un accès privilégié et une divulgation sélective seraient injustes et possiblement illégaux.

*... nous prenons bien soin de ne rien répéter à personne. Si un élément d'information est suffisamment important pour que quelqu'un veuille le connaître, alors tout le monde devrait le connaître. À l'occasion, nous diffusons un communiqué de presse même si nous n'avons pas à le faire légalement parce qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'un fait important,, mais nous voulons simplement nous assurer que tout est clair<sup>124</sup>.*

Le président de Sceptre Investments a reconnu que son groupe avait des réunions privées avec les sociétés dans lesquelles il investit, mais il a affirmé qu'il n'y avait aucun échange de renseignements privilégiés ou d'initiés<sup>125</sup>.

L'OMERS a parlé de collecte officielle et officieuse de renseignements. Selon la Caisse, les règles du jeu sont uniformes en ce qui concerne la collecte officielle de renseignements, car

---

(124) *Témoignages*, 4 juin 1998, 22 :14 (M. Brian Levitt).

(125) *Ibid.*, 14 mai 1998, 19 :64 (M. Douglas Grant).

« les investisseurs individuels peuvent agir de la même façon que les investisseurs institutionnels s'ils sont prêts à accomplir le travail ou s'ils engagent des gestionnaires professionnels par l'intermédiaire d'un fonds mutuel ou d'un service de conseillers professionnels en investissement<sup>126</sup>. D'après l'OMERS, toute disparité entre les investisseurs institutionnels et les autres quant à l'accès à l'information résulte vraisemblablement de la collecte officieuse de renseignements qu'effectuent les gros investisseurs.

L'OMERS soutient qu'elle rassemble des renseignements de façon officieuse parce que ses responsabilités fiduciaires exigent qu'elle surveille la gestion des sociétés où elle investit et parce que les lois actuelles concernant la divulgation au Canada ne vont pas assez loin dans la mesure où

*[...] elles n'exigent que la divulgation de certaines quantités d'information. Les avocats et les dirigeants d'entreprises sont souvent réticents à discuter de quelque préoccupation que ce soit à moins d'y être forcés par la loi. La loi a donc créé l'option d'omission, et l'omission est le goulot d'étranglement qui empêche la diffusion adéquate de renseignements d'importance critique pour les actionnaires — tous les actionnaires<sup>127</sup>.*

Le rapport de décembre 1995 du comité de la Bourse de Toronto sur la divulgation de renseignements par les sociétés intitulé *Toward Corporate Disclosure*<sup>128</sup> aborde entre autres la question de l'accès à l'information sur les sociétés.

On y signale que les rencontres entre les sociétés ouvertes et les analystes des investisseurs institutionnels ou ceux des courtiers en valeurs mobilières sont une pratique

---

(126) OMERS (1998), p. 9.

(127) *Ibid.*, p. 10.

(128) The Toronto Stock Exchange, Interim Report of the Committee on Corporate Disclosure, *Toward Improved Disclosure*, décembre 1995.



courante et acceptée des marchés financiers<sup>129</sup>. D'après un sondage mené par la Bourse de Toronto auprès d'analystes, dont il est fait état dans le rapport, plus des trois quarts des répondants ont dit que leurs décisions de placement reposaient entre autres sur des entretiens directs avec des dirigeants de sociétés. La majorité des analystes des firmes membres de la Bourse ont dit qu'ils obtenaient souvent des informations inédites dans le cours de leurs discussions avec les dirigeants des sociétés, tandis que près de la moitié des analystes des institutions ont dit qu'ils obtenaient rarement ce type d'information<sup>130</sup>.

D'après le rapport, le comité sur la divulgation de renseignements par les sociétés a appris que des renseignements importants sont parfois divulgués à des privilégiés à l'occasion de rencontres avec des analystes, d'appels téléphoniques conférences avec des analystes et d'entretiens privés entre des dirigeants de sociétés et de grands investisseurs institutionnels. On précise dans le rapport :

*Le problème de la divulgation d'information à des privilégiés tient en grande partie au fait qu'il n'existe pas de démarcation claire qui distingue les renseignements importants des autres renseignements. Les renseignements importants doivent être diffusés publiquement et de façon aussi vaste possible par communiqué de presse conformément aux exigences de diffusion de la Bourse de Toronto et d'autres bourses et des organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières. Les politiques en matière de divulgation en temps opportun mettent l'accent sur la nature et la substance des informations et exigent simplement un niveau de détail suffisant pour permettre aux investisseurs et aux autres participants sur le marché de comprendre et d'apprécier la portée de l'information. Les rencontres privées ont invariablement pour objet d'étoffer*

---

(129) *Ibid.*, p. 85.

(130) *Ibid.*, p. 85-86.

*l'information contenue dans les communiqués de presse. On y précise le contexte de l'information et des détails supplémentaires, de même que l'opinion de la direction sur les répercussions de l'information en question sur les affaires de la société. Ces rencontres donnent aussi, et c'est important, l'occasion de poser des questions aux dirigeants. Elles aboutissent nécessairement à la divulgation d'informations et de commentaires qui n'ont pas été diffusés dans le public*<sup>131</sup>.

Étant donné l'aspect subjectif de la définition de renseignement « important », le rapport indique que le grand degré de latitude dans l'interprétation de cette notion conforte l'impression que des renseignements importants sont effectivement dévoilés lors de ces entretiens<sup>132</sup>.

Le comité sur la divulgation de renseignements par les sociétés craint que des renseignements ne soient effectivement divulgués lors de rencontres privées entre des dirigeants et des analystes et des investisseurs professionnels qui auraient dû être communiqués au public. Tout en admettant que les rencontres avec des analystes sont un élément utile et légitime du système qui assure une meilleure compréhension de l'information, les auteurs du rapport signalent le risque relativement élevé que présentent des tête-à-tête entre dirigeants et analystes.

On fait aussi observer dans le rapport que les investisseurs particuliers et les investisseurs institutionnels n'ont pas également accès à l'information. Pour égaliser l'accès à l'information, on recommande notamment de donner aux investisseurs particuliers accès aux réunions de groupe des analystes par des moyens électroniques ou d'autres moyens<sup>133</sup>.

---

(131) *Ibid.*, p. 86.

(132) *Ibid.*

(133) *Ibid.*, p. 88-89.

Le récent « bradage » des actions de Northern Telecom Ltd. (Nortel) illustre bien les problèmes auxquels sont confrontés les investisseurs particuliers qui n'ont pas accès à certains renseignements. Des données sur les produits et les gains divulguées lors d'une rencontre privée entre des dirigeants de la société et des analystes ont suscité un vaste mouvement de vente des actions de Nortel qui a fait tomber le cours de celles-ci de près de 62 \$ à environ 48 \$. Lorsque les investisseurs particuliers ont finalement eu vent des informations en question, la valeur des actions qu'ils détenaient avait déjà considérablement baissé. Cet incident fait également ressortir le caractère subjectif de la définition de renseignement important.

L'OMERS a demandé qu'on modifie les lois afin de permettre une plus large diffusion des renseignements, selon les paramètres proposés par divers organismes canadiens et américains de comptabilité. D'après la Caisse, cela rendrait inutile la collecte officielle de renseignements et éliminerait les écarts entre les actionnaires individuels et institutionnels pour ce qui est de l'information obtenue.

Dans la même optique, Glorianne Stromberg a recommandé vivement au Comité d'envisager un système de réglementation axé sur l'information continue, « c'est-à-dire un régime selon lequel, dans la mesure où on peut exiger cela, tous les renseignements pertinents sont mis sur le marché pour ainsi dire « en continu », pour que tout le monde y ait accès »<sup>134</sup>.

L'éditorial du Financial Post du 7 octobre 1998 allait dans ce sens en recommandant que les journalistes soient autorisés à assister aux séances d'information données par la direction des sociétés lors de la parution de chaque rapport trimestriel.

**Les investisseurs particuliers doivent aussi avoir accès à temps aux informations présentées par les sociétés aux analystes et aux investisseurs institutionnels. L'utilisation**

---

(134) *Témoignages*, 14 mai 1998, 19:58 (M<sup>me</sup> Glorianne Stromberg).

**d'Internet et de lignes sans frais (n° en 800) permettraient une diffusion instantanée et plus large qu'à l'heure actuelle.**

### **Recommandation**

**Le Comité recommande que les journalistes soient invités à assister sans participer aux séances d'information données à l'intention des analystes par la direction des sociétés lors de la parution de chaque rapport trimestriel.**

# CONDITIONS IMPOSÉES PAR LA LOI AUX INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS

## 1. Vote confidentiel des actionnaires

Dans son témoignage devant le Comité, Jeffrey MacIntosh a parlé de trois conditions légales qui, selon lui, empêchent les investisseurs institutionnels d'être aussi actifs qu'ils le pourraient sur les questions de régie d'entreprise.

L'une de ces conditions est l'absence d'un système de vote confidentiel pour les actionnaires. Le professeur MacIntosh soutient que les conflits d'intérêt empêchent de nombreuses institutions de s'occuper activement des questions de régie. Il a indiqué que les compagnies d'assurances, par exemple, sont presque complètement absentes de la régie des sociétés parce qu'elles craignent de se « mettre à dos des clients actuels ou éventuels, à savoir les sociétés à qui les assureurs émettent des polices d'assurance ou voudraient en émettre »<sup>135</sup>.

Les partisans du vote confidentiel soutiennent que le scrutin ouvert crée la possibilité de pressions, car la direction sait ainsi comment les actionnaires votent. L'OTPPB est d'avis que le vote par procuration devrait bénéficier des mêmes protections que le vote dans toute autre élection, et être soustrait à toute possibilité de coercition<sup>136</sup>.

Par contre, les adversaires du vote confidentiel soutiennent que les élections dans les entreprises n'ont pas à se dérouler de la même façon que les élections politiques et que la plupart des entreprises en question ne se livrent ni à la coercition ni à de nouvelles sollicitations. Ils

---

(135) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:8 (M. Jeffrey MacIntosh).

(136) OTPPB, *Statement of Guidelines and Procedures on Proxy Voting*, 1995, p. 8.



avancent qu'avec un scrutin secret, il est plus difficile d'obtenir les votes nécessaires à la conduite des affaires de l'entreprise<sup>137</sup>.

Le Comité observe que tant l'OMERS que l'OTPPB appuient le vote confidentiel des actionnaires. Le Comité est d'avis que le vote confidentiel pourrait contribuer à accroître l'activité des actionnaires sur les questions de régie d'entreprise. De fait, la société Imasco a indiqué au Comité qu'elle considère son propre système de vote confidentiel comme un élément important de ses relations avec les actionnaires. Le Comité observe enfin que le vote confidentiel profiterait sans doute à tous les actionnaires, et pas seulement aux investisseurs institutionnels.

## **Recommandation**

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine la question du vote par procuration dans les sociétés constituées en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par action*.**

## **2. Communications informelles entre actionnaires**

Le professeur MacIntosh a fait valoir que les obligations en matière de communications entre actionnaires constituent une entrave à l'activisme des investisseurs institutionnels. Le Comité a traité de cette question dans son rapport d'août 1996 sur la régie d'entreprise, dans le contexte des modifications à la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (LCSA)<sup>138</sup>.

Ce rapport, intitulé *La Régie des sociétés*, indique que les discussions informelles ou les lettres personnelles critiquant la qualité de la direction d'une société peuvent être interprétées comme de la sollicitation au sens de l'article 147 de la LCSA, et que les contrevenants peuvent devoir établir et envoyer des documents relatifs aux procurations à tous les actionnaires. La

---

(137) OMERS, *Proxy Voting Guidelines*, mars 1998, p. 9.

(138) Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *La Régie des sociétés*, août 1996.

violation de cet article entraîne aussi l'imposition d'une amende et d'une peine d'emprisonnement.

Les témoins qui ont abordé cette question lors des audiences du Comité en 1996 sur les dispositions de la LCSA concernant la régie des sociétés, étaient fortement en faveur de modifications aux règles de procuration, afin d'améliorer la communication entre actionnaires. L'OTPPB a alors fait un exposé détaillé sur les règles de sollicitation, soutenant qu'une réforme permettant une communication informelle continue entre les actionnaires favoriserait une régie de meilleure qualité et une meilleure communication entre les investisseurs institutionnels.

Le Comité observe également qu'en 1992, la US Securities and Exchange Commission a modifié ses règles afin d'encourager des communications plus ouvertes entre les actionnaires.

### **Recommandation**

Dans son rapport d'août 1996, *La Régie des sociétés*, le Comité souscrit aux propositions visant une communication plus ouverte et utile entre les actionnaires. Il a alors recommandé que la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* soit modifiée pour encourager et faciliter une telle communication<sup>139</sup>. Le Comité réitère sa recommandation à cet égard.

### **3. Seuil des offres publiques d'achat**

La troisième contrainte juridique mentionnée par le professeur MacIntosh est le seuil des offres publiques d'achat, maintenant établi à 10 p. 100 en vertu de la LCSA. Les dispositions touchant les OPA visent à protéger les droits et intérêts des parties intéressées — l'initiateur, les actionnaires et la société cible. À l'heure actuelle, les dispositions de la LCSA s'appliquent si un initiateur offre d'acquérir des titres d'une société qui lui permettraient de contrôler ou de posséder plus de 10 p. 100 de n'importe quelle catégorie d'actions de la société en question. Les

---

(139) *Ibid.*, p. 71.

dispositions pertinentes des lois provinciales sur les valeurs mobilières ont un seuil de 20 p. 100. Les témoignages entendus en 1996 et lors des dernières audiences vont nettement dans le sens d'une harmonisation à 20 p. 100 des seuils fédéral et provinciaux.

### **Recommandation**

**Dans son rapport d'août 1996 intitulé *La Régie des sociétés*, le Comité a recommandé de porter de 10 à 20 p. 100 le seuil des offres publiques d'achat prévu par la LCSA<sup>140</sup>. Le Comité réitère sa recommandation.**

### **4. Identification des actionnaires**

La difficulté à identifier les actionnaires d'une société peut constituer une autre entrave à l'activisme des actionnaires; cela tient à l'organisation moderne de la négociation des actions, où les actions sont détenues par des prête-noms, y compris des dépositaires de titres. Avec la technologie moderne, de nombreux actionnaires ne reçoivent plus de certificats d'actions; l'enregistrement se fait électroniquement. La plupart des valeurs mobilières sont déposées auprès d'agences de compensation et de dépôt qui servent d'intermédiaires. Les changements de propriétaires se font par transferts comptables dans le compte approprié plutôt qu'au moyen de modifications dans le registre des actionnaires d'une société.

On a mentionné au Comité que la Canadian Securities Administrators avait publié récemment une reformulation du document NP 41, soit le National Instrument 54-101, qui prévoit une procédure permettant à des émetteurs assujettis d'obtenir une liste des propriétaires de leurs actions qui ne s'opposent pas à la divulgation de leur nom. Le Conseil canadien des analystes financiers (CCAF) a proposé qu'Industrie Canada adopte un système similaire pouvant être utilisé par les sociétés ayant fait appel au public en vertu de la LCSA, et qu'il accorde également une exemption générale aux émetteurs qui doivent se conformer au NI 54-101.

---

(140) *Ibid.*, p. 74.

D'après le CCAF, un tel système pourrait favoriser une certaine uniformisation des règles du jeu pour les personnes qui souhaitent faire connaître leurs points de vue aux actionnaires<sup>(141)</sup>.

## **Recommandation**

Dans son rapport d'août 1996, *La Régie des sociétés*, le Comité a recommandé de modifier la LCSA afin d'obliger les courtiers attitrés à fournir aux sociétés une liste de tous les actionnaires véritables, à moins que ces derniers ne demandent expressément la non-communication de leur nom<sup>(142)</sup>. Le Comité réitère cette recommandation car il estime que cela devrait aider à résoudre les difficultés actuelles à identifier les propriétaires véritables des actions.

---

(141) Conseil canadien des analystes financiers, mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, mai 1998, p. 9.

(142) *La régie des sociétés* (1996), p. 66.

## RÈGLE CANADIENNE SUR LES BIENS ÉTRANGERS

La règle sur les biens étrangers (RBE), qui limite à 20 p. 100 les intérêts étrangers détenus dans les REER et les régimes de pension des Canadiens, a une incidence importante sur les fonds de pension canadiens.

Dans son rapport d'août 1996, *La Régie des sociétés*, le Comité a recommandé que le gouvernement fédéral étudie l'impact de la RBE sur les marchés financiers canadiens, en vue de sa suppression graduelle à court terme<sup>143</sup>. Les témoins qui ont abordé cette question lors des dernières audiences étaient tous en faveur de l'élimination de la RBE.

L'Institut des fonds d'investissement du Canada (IFIC), qui représente 99 p. 100 des gestionnaires de fonds mutuels, favorise une augmentation de la limite de la RBE à au moins 30 p. 100, que l'on atteindrait graduellement grâce à des hausses annuelles de 2 p. 100<sup>144</sup>. L'IFIC a indiqué au Comité que d'après les résultats préliminaires de l'étude du Conference Board qu'il a commandée sur l'augmentation à 30 p. 100, l'impact serait nul sur les marchés financiers et l'économie en général<sup>145</sup>. En outre, une étude de Ernst & Young commandée par l'IFIC montre qu'une augmentation de la limite permettrait aux investisseurs de diversifier davantage leurs investissements et d'obtenir de meilleurs rendements. De fait, l'étude signale qu'un contenu étranger de 30 p. 100 au cours des 25 dernières années aurait permis aux investisseurs canadiens d'obtenir 1,6 p. 100 de plus par année dans leurs portefeuilles de revenus de retraite<sup>146</sup>.

---

(143) *Ibid.*, p. 97.

(144) L'Institut des fonds d'investissement du Canada (IFIC), mémoire au Comité sénatorial Permanent des banques et du commerce, 19 novembre 1997, p. 6.

(145) *Témoignages*, 19 novembre 1997, 5 :74 (M. Thomas Hockin).

(146) IFIC (1997) p. 5



L'IFIC soutient également qu'une RBE plus élevée atténuerait certaines des préoccupations liées au fait que les investisseurs institutionnels détiennent des avoirs importants dans les sociétés canadiennes. Une hausse de la limite de la RBE aurait deux avantages notables : réduire l'influence des investisseurs institutionnels et améliorer la liquidité du marché.

*Au cours de 12 derniers mois seulement, les éléments d'actif gérés ont augmenté de plus de 50 p. 100. Nous estimons que 7 millions de ménages canadiens détiennent au moins un fonds mutuel.*

*Une grande quantité de ces fonds est investie par des Canadiens, ou en leur nom, en vue de leur retraite. Lorsqu'on songe à l'ampleur des flux en question, et au fait que 80 p. 100 des investissements de retraite doivent être faits au Canada en raison de la RBE, il devient clair que les investisseurs institutionnels n'ont souvent d'autre choix que d'occuper au sein des sociétés individuelles un espace plus grand que celui qu'ils occuperaient autrement.*

*La RBE oblige souvent les fonds mutuels d'actions canadiens à prendre plus de place qu'ils ne le voudraient dans un petit marché.*

*Cela rend les investisseurs institutionnels très puissants. Cela réduit également la liquidité au sein du marché, car il est difficile de vendre d'importants blocs d'action<sup>147</sup>.*

Enfin, l'IFIC soutient qu'une hausse de la limite de la RBE réduirait l'inefficience du marché et permettrait au Canada de suivre la tendance mondiale vers la libéralisation des marchés.

---

(147) *Ibid.*, p. 3.

*La RBE a incité les Canadiens à utiliser des produits dérivés pour profiter des avantages d'une plus grande diversification des marchés étrangers, tout en respectant le seuil de 20 p. 100 pour l'investissement étranger. Étant donné que les produits dérivés doivent être reconduits à des coûts considérables à long terme, il serait beaucoup plus efficace de donner aux investisseurs le choix d'investir directement dans les marchés étrangers. De fait, une augmentation de la RBE serait compatible avec l'orientation adoptée depuis longtemps par le Canada et visant à la libéralisation des marchés financiers par l'élimination du contrôle des mouvements de capitaux<sup>148</sup>.*

Des représentants de l'ACGFR se sont prononcés contre la limite de 20 p. 100.

*La limite applicable aux placements étrangers nous empêche de bien gérer les risques parce que nous ne pouvons diversifier nos actifs comme on le devrait. Nous savons que cette limite coûte cher, parce que nos études indiquent que son inclusion arbitraire a par le passé fait perdre environ 4 milliards de dollars aux différents fonds de retraite<sup>149</sup>.*

D'après M. Keith Ambachtsheer, la suppression de la limite de 20 p. 100 n'aurait pas de conséquences observables pour les changes sur les devises. Il a signalé que dans des économies où il n'existe pas de restrictions, comme au Royaume-Uni, le contenu étranger semble se stabiliser aux environs de 30 p. 100.

*Il n'est pas question d'une position naturelle qui serait 2 p. 100 au Canada et 98 p. 100 à l'étranger. Nous pensons que le coefficient naturel — et*

---

(148) *Ibid.*, p. 5-6.

(149) *Témoignages*, 19 novembre 1997, 5:47-48 (M. Donald Walcot).

*nous l'avons vérifié auprès des caisses de retraite — serait environ 70 p. 100 de placements au Canada et 30 p. 100 à l'étranger<sup>150</sup>.*

L'OMERS est d'avis qu'une limite de 30 à 35 p. 100 permettrait une diversification de portefeuille appropriée. La Caisse soutient qu'en limitant à 20 p. 100 le seuil de propriété, on nuit à la création d'emplois au Canada.

*Certains autres effets du plafond de 20 p. 100 ne sont peut-être pas très connus. Je voudrais vous en parler. Le rachat de certaines entreprises par d'autres a toujours suscité un certain intérêt, surtout les transactions entre sociétés canadiennes et sociétés américaines. En vertu de l'Accord de libre-échange, les entreprises américaines sont autorisées à faire des investissements dans les entreprises canadiennes et à cause de la conjoncture actuelle, la cote des actions américaines a tendance à être plus élevée que celle des actions canadiennes, ce qui augmente l'attrait de ces dernières pour les acheteurs. Il en résulte une anomalie intéressante pour tous les fonds de retraite importants, à savoir que le marché des valeurs canadiennes risque en fait de se rétrécir, ce qui a une incidence sur l'emploi qui est tout à fait à l'opposé des attentes dans ce domaine.*

*Si une entreprise canadienne est achetée par une entreprise américaine, il est fort probable que la prochaine usine ne sera pas construite en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick ou en Ontario, mais probablement en Ohio. C'est un fait unanimement reconnu. Cependant, si une entreprise canadienne achète une entreprise américaine, l'usine sera probablement construite dans notre pays. Ce plafond de 20 p. 100 risque de faire perdre des emplois au Canada. Une libéralisation des mouvements de capitaux peut en fait être porteuse d'emplois<sup>151</sup>.*

---

(150) *Ibid.*, 18 novembre 1997, 5:28 (M. Keith Ambachtsheer).

(151) *Ibid.*, 5 mai 1998, 17:36-37 (M. G. Tom Gunn).

M. Claude Lamoureux, de l'OTPPB, a signalé que la limite de 20 p. 100 ne constitue par un lourd handicap pour les fonds importants, car ils peuvent contourner la règle en ayant recours aux produits dérivés.<sup>152</sup> Par contre, les petits fonds n'ont pas la taille ou la capacité voulues pour utiliser de tels outils et sont obligés de demeurer sous la barre des 20 p. 100. Il aimerait voir passer à 30 p. 100 la limite pour la propriété étrangère afin que les règles du jeu soient les mêmes pour les grand et les petits investisseurs<sup>153</sup>.

Pour le président de Sceptre Investments, la RBE a nui aux Canadiens de deux façons : d'abord, elle a réduit l'épargne-retraite; ensuite, elle a entravé le développement d'une communauté d'experts en investissements internationaux au Canada. Il a recommandé qu'on porte la limite de 20 à 30 p. 100; par des majorations annuelles de 2 p. 100, après quoi on pourrait l'éliminer entièrement<sup>154</sup>.

Le Comité maintient la position qu'il a formulée à l'égard de la RBE dans son rapport de 1996 : la règle devrait être supprimée graduellement.

---

(152) L'utilisation de produits dérivés pour contourner la RBE est examinée à l'annexe 2.

(153) *Ibid.*, 7 mai 1998, 18:47 (M. Claude Lamoureux).

(154) *Ibid.*, 14 mai 1998, 19:62 (M. Douglas Grant).

## **Recommandation**

**Le gouvernement devrait amorcer le processus d'élimination de la Règle sur les biens étrangers en portant le plafond de 20 à 30 p. 100 par tranches annuelles de 2 p. 100.**





# ANNEXE 1

## TÉMOINS

N° DE FASC.	DATE	TÉMOINS
5	Le 18 novembre 1997	<p><b>De «Keith P. Ambaschtsheer &amp; Associates Inc.» :</b> M. Keith P. Ambaschtsheer, président.</p> <p><b>De la Faculté de Droit de l'Université de Toronto :</b> Professeur Jeffrey G. MacIntosh.</p> <p><b>De «Cortex Applied Research Inc» :</b> M. John Por, président.</p>
5	Le 19 novembre 1997	<p><b>De l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite :</b> M. Donald T. Walcot, vice-président exécutif et chef des placements, Bimcor Inc., Montréal; M. Russell J. Hiscock, gestionnaire des placements, Division des placements de CN, Montréal; et Mme Gretchen Van Riesen, directrice générale adjointe, Stratégie sur les pensions et les avantages sociaux, CIBC, Toronto.</p> <p><b>De l'Institut des fonds d'investissement du Canada :</b> M. Thomas Hockin, président et chef de la direction; M. Jonathan Wellum, président et gestionnaire de portefeuille, <i>AIC Group of Funds</i>; et M. Robert A.J. Leckey, adjoint spécial au président.</p>
5	Le 20 novembre 1997	<p><b>À titres individuels :</b> M. Murray G. Davidson, associé principal et président, <i>Perform Consulting</i>. M. William R. Riedl, président, <i>Fairvest Securities</i>.</p>

- |    |                                |  |
|----|--------------------------------|--|
| 17 | Le 5 mai 1998                  | <p><b>De William M. Mercer Limited :</b><br/>M. Malcolm Hamilton, directeur.</p> <p><b>De la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario :</b><br/>M. G. Tom Gunn, agent principal des investissements; et<br/>M. Roger Richard, président du conseil d'administration.</p>  |
| 17 | Le 6 mai 1998                  | <p><b>À titre individuel :</b><br/>M. William Dimma, administrateur de plusieurs sociétés.</p> <p><b>De l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite :</b><br/>M. Michael Beswick, président, ACPM, vice-président principal, Division des pensions, Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario; et<br/>M. Jeffrey Graham, président élu.</p>  |
| 18 | Le 7 mai 1998                  | <p><b>De Power Workers Union :</b><br/>M. Peter Kelly, vice-président exécutif.</p> <p><b>De la Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes :</b><br/>Mme Jan Eastman, présidente;<br/>M. John Staple, directeur, services économiques; et<br/>M. Tom Ulrich, secrétaire général adjoint, Association des enseignants du Manitoba.</p> <p><b>Du Conseil du Régime de retraite des enseignants de l'Ontario :</b><br/>M. Claude Lamoureux, président-directeur général.</p> |
| 18 | Le 12 mai 1998<br>(avant-midi) | <p><b>Du Conseil canadien des analystes financiers :</b><br/>Mme Mary Ross Hendricks, directrice générale; et<br/>M. Deleeh Paul, chef de la section d'Ottawa.</p>   |
| 19 | Le 13 mai 1998                 | <p><b>De Barclay's Global Investor's Canada Ltd :</b><br/>M. Gerry Rocchi, président; et<br/>Mme Kathleen Taylor, vice-présidente.</p>   |

**De Canadien Pacifique :**

M. Michael Grandin, vice-président à la direction et chef des finances.

19                      Le 14 mai 1998

**De la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario :**

Mme Glorianne Stromberg, commissaire.

**De Sceptre Investments :**

M. Douglas Grant, président du conseil.

20                      Le 28 mai 1998

**De LECG, Inc. :**

M. Laurence P. Schwartz, économiste principal.

21                      Le 2 juin 1998  
(avant-midi)

**De Perigee Investment Counsel :**

M. Lloyd Atkinson, agent principal de placement.

**De IMASCO :**

M. Purdy Crawford, président du conseil d'Imasco et de Canada Trust.

22                      Le 4 juin 1998

**De IMASCO :**

M. Brian Levitt, président; et

M. Peter McBride, vice-président, communications et relations avec les investisseurs.

**De la Fiducie du régime de retraite du SEFPO :**

M. Grand MacGillivray, vice-président; et

Mme Colleen Parrish, gestionnaire du régime.

**De l'Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec :**

M. Yves Michaud, président;

Mme Marie Rousseau, vice-présidente;

M. Paul Lussier, administrateur; et

M. Richard Langlois, économiste et auteur.

Le 18 juin 1998

**Du Bureau du surintendant des institutions financières:**

M. John Palmer, surintendant;

M. Ron Bergeron, directeur, division des prestations de retraite;

Mme Pirjo Davitt, agent principal, division des prestations de retraite; et

M. Richard Webb, conseiller en communications.



### **Le recours à des produits dérivés pour modifier un portefeuille**

Au début des années 90, quand le fonds du Régime était investi presque exclusivement dans des obligations non négociables non garanties du gouvernement de l'Ontario, nous nous servions surtout de produits dérivés pour modifier la composition de notre portefeuille de placements afin de remplacer des titres à revenu fixe par des actions. En fin d'année, nous avions échangé un taux d'intérêt fixe sur 10,9 milliards d'obligations non garanties contre des rendements sur actions au moyen de swaps de taux d'intérêt et de swaps d'actions [...] Contrairement à des placements directs dans des actions, les swaps d'actions ne nous exposent pas à un risque de marché additionnel.

Les produits dérivés nous permettent de mettre en oeuvre notre stratégie de placement avec plus de souplesse. Par exemple, il est plus rapide et moins coûteux d'acquérir un revenu sur un indice boursier, comme le Standard & Poor's de la Bourse de New York ou l'indice FTSE de la Bourse de Londres en procédant à des swaps d'actions qu'en achetant des actions des sociétés prises en compte dans l'indice. (Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, Annual Report 1997, p. 19)

Nos fonds indiciels d'actions étrangères totalisaient 14,6 milliards de dollars à la fin de 1997. Environ 95 p. 100 de ces placements étaient constitués de contrats de produits dérivés et 5 p. 100 de titres de participation achetés au comptant. Les contrats de produits dérivés sont conclus principalement par nos spécialistes, qui échangent généralement le revenu d'intérêt fixe d'obligations non garanties de l'Ontario contre un intérêt à taux flottant pour ensuite échanger ces flux de trésorerie flottants contre des revenus de placement en capital-actions aux États-Unis et outre-mer. (Page 20)

Les swaps de taux d'intérêt sont des contrats dans lesquels les contreparties échangent des flux d'intérêt sur un montant notionnel sur une période donnée. En général, une des parties convient de payer un taux d'intérêt fixe en échange d'un taux d'intérêt flottant.

Les swaps d'actions et de marchandises sont des contrats dans lesquels les contreparties échangent des flux de trésorerie reposant sur le rendement d'un indice boursier ou d'un indice de marchandises. En général, une des parties convient de payer un taux d'intérêt flottant contre un rendement sur un indice boursier ou un indice de marchandises donné.

Exemple

Le fonds A détient 2 000 \$ d'obligations non garanties non négociables du gouvernement de l'Ontario assorties d'un intérêt de 5 p. 100 par an sur 20 ans. Le fonds B possède 2 000 \$ d'effets de commerce divers tous à échéance d'un an. Le fonds A jouit d'un revenu constant sans possibilité de gain ou de perte (en supposant que l'Ontario s'acquitte de ses obligations). Le fonds B a un revenu qui fluctue en fonction du taux d'intérêt du marché sur les divers types d'effets de commerce qu'il détient.

Le Fonds A voudrait diversifier son portefeuille par l'achat de titres ayant un taux de rendement prévu plus élevé (mais comportant un plus grand degré de risque), à savoir des effets de commerce à échéance d'un an. Le fonds B voudrait quant à lui diversifier son portefeuille par l'achat de titres comportant moins de risques (associés à un rendement moins élevé).

Comme le fonds A ne peut pas vendre une partie des obligations non garanties qu'il possède pour acheter des effets de commerce, il doit trouver une autre façon de procéder pour diversifier son portefeuille comme il le souhaite. Il communique avec le fonds B et lui dit qu'il serait intéressé à échanger un revenu constant contre un revenu variable sur un montant notionnel donné, disons 1 000 \$.

Il reste ensuite à déterminer ce que vaut un revenu constant de 5 p. 100 sur un placement de 1 000 \$ - le taux d'intérêt payé sur 1 000 \$ placés dans des effets de commerce de haute qualité, de qualité moyenne ou de faible qualité, ou une combinaison des trois?

Les deux parties s'entendent sur un taux spécifique (ou sur une combinaison de taux) et un contrat est dressé qui précise que, contre le paiement de 50 \$ par an par le fonds A au fonds B, le fonds B versera au fonds A le revenu annuel généré par un placement de 1 000 \$ dans le titre (ou les titres) sur lequel les deux fonds se sont entendus.

Grâce à ce contrat de swap, les deux fonds ont réussi à diversifier leur portefeuille. On peut avoir recours à une formule similaire pour échanger un rendement variable sur un titre de créance contre le rendement d'un instrument reposant sur des actions, comme le TSE 300 par exemple.

La règle des 20 p. 100

Dans le passé, de grands fonds de pension se sont servis de swaps comme ceux que l'on vient de décrire pour tourner la règle des 20 p. 100 sur les placements étrangers. Dans le cas du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants, le fonds échange le revenu constant des obligations non garanties de l'Ontario qu'il possède contre le rendement d'un avoir étranger, un instrument reposant sur le S & P 500, par exemple. Comme le fonds demeure propriétaire des obligations de l'Ontario, il respecte la lettre de la loi, mais comme il touche un rendement fondé sur un indice américain, il diversifie son portefeuille sur le marché international.

Cette voie est maintenant ouverte aux petits investisseurs. Il existe maintenant au Canada des fonds mutuels dont le rendement repose sur le S & P 500 mais qui sont composés de titres canadiens, ce qui respecte la règle sur la propriété étrangère applicable aux REER.

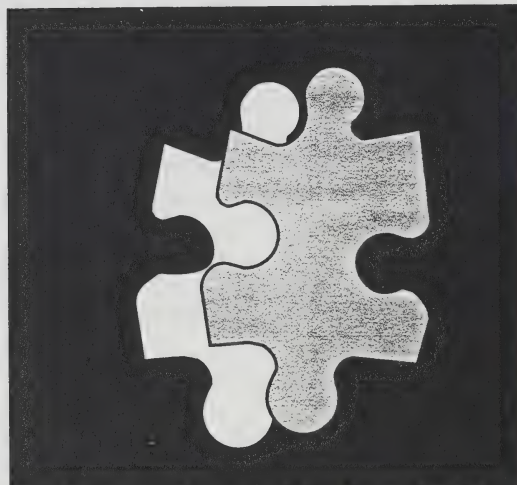
---

## **ANNEXE 3**

---

### **Lignes directrices de l'ACGFR**

# **Pour une régie efficace *des régimes de retraite***



Pension Investment Association of Canada

Association Canadienne des Gestionnaires de Fonds de Retraite

# Pour une régie efficace des régimes de retraite

**U**n régime de retraite est une entreprise qui offre des produits et des services précis, et porte une attention particulière aux perspectives à long terme de l'actif et du passif. Bien que difficiles à déterminer d'avance, le rendement et la rentabilité des investissements jouent un rôle crucial : ils permettent aux administrateurs du régime de retraite de faire face à leurs engagements, notamment de verser la rente promise. Mentionnons à cet égard que les régimes de retraite sont régis par une gamme de règlements et que le domaine regorge d'experts et de fournisseurs de services.

À mesure que leur actif augmentait, les régimes de retraite ont vu croître leur importance comme investisseurs institutionnels. Ils ont ainsi été projetés à l'avant-scène du débat sur la régie des entreprises et organismes qui a cours tant au Canada qu'à l'étranger. En exerçant leur responsabilité de fiduciaires pour le bénéfice des participants, les administrateurs de régimes de retraite contribuent à évaluer le processus de régie d'entreprise ainsi que ses effets sur la valeur de l'avoir. Force est de reconnaître qu'il n'existe cependant pas de structure administrative unique propre à la régie des régimes de retraite. C'est pour cette raison que la PIAC croit qu'il est opportun de proposer le présent modèle.

Le modèle que nous avons choisi a été élaboré dans le but d'établir clairement la responsabilité et l'obligation de rendre compte de leurs activités des intervenants qui participent à la régie des régimes de retraite. Il suit de près le cadre de référence conçu par Ernst & Young (Pour une régie d'entreprise efficace), à qui nous devons aide et conseils. À l'instar de celui de Ernst & Young, le modèle du Processus de régie des régimes de retraite de la PIAC cerne les enjeux clés et les caractéristiques essentielles communes à tous les régimes de retraite, qu'ils soient de petite ou de grande taille, à prestations ou à cotisations déterminées, et gérés par des organismes publics ou privés.

Nous avons également profité des conseils et des encouragements de plusieurs intervenants du milieu, notamment D<sup>r</sup> John Por de Cortex Applied Research Inc., et MM. Keith Ambachtsheer de K.P. Ambachtsheer & Associates, John Ilkiw de Frank Russell Canada, Don Wilkinson de Deloitte & Touche, ainsi que Gordon Wilson, président du Centre for Board and Director Development. Nous leur sommes redevables et les remercions pour leur précieuse contribution.

Le comité est d'avis que les conséquences d'une régie déficiente peuvent être lourdes financière-ment. Nous espérons que les principes discutés et le modèle présenté dans ce document aideront à éliminer les obstacles à l'excellence, et permettront aux administrateurs de régimes de retraite de remplir leur engagement envers leurs bénéficiaires, à savoir que ceux-ci pourront jouir d'une sécurité financière au moment de la retraite.



Robert G. Bertram  
Président  
Comité sur la régie des régimes de retraite  
PIAC  
Février 1997



## ***L'engagement à verser une rente***

L'engagement à verser une rente est inhérent aux dispositions d'un régime de retraite et constitue le point de départ d'une bonne régie. Et une bonne régie est un facteur essentiel de la réalisation de cet engagement. Qu'il soit implicite ou explicite, l'engagement à verser une rente doit aborder trois enjeux cruciaux : 1) le droit à une rente, 2) la politique de capitalisation choisie, et 3) les dispositions relatives à la surveillance de la direction du régime.

L'engagement à verser une rente devrait être clair pour toutes les parties intéressées. Il s'agit d'une promesse de fournir un revenu de retraite en contrepartie de l'épargne accumulée durant la période active du participant, conformément aux dispositions prévues dans le document de constitution du régime. Bien qu'il varie d'un régime à l'autre, cet engagement fait partie des régimes à prestations déterminées comme des régimes à cotisations déterminées. Tous les types de régimes de retraite doivent aussi indiquer clairement les risques et incertitudes qu'ils comportent et désigner les parties qui devront en assumer la responsabilité.

Habituellement, un modèle de capitalisation est utilisé pour réduire les risques ou les coûts [ou les deux] du versement de la rente. L'engagement doit préciser, d'une part, qui devra assumer les conséquences de rendements moins bons que prévu et, d'autre part, qui assumera la responsabilité de verser la rente promise. Il doit également déterminer qui profitera de rendements supérieurs à ceux prévus, ainsi que des excédents actuariels, le cas échéant.

Les régimes de retraite sont des entreprises complexes, créées pour profiter à toutes les parties intéressées, y compris les participants actuels, les futurs rentiers et les bénéficiaires, ainsi que le promoteur du régime ou ses propriétaires. Tout comme pour une entreprise, les administrateurs doivent tenir compte, d'une part, des parties ayant un intérêt dans l'entreprise et, d'autre part, ils doivent assumer leurs propres responsabilités envers ces parties. Il en va de même des administrateurs d'un régime de retraite, les fiduciaires : ils doivent tenir compte des parties intéressées au régime, des responsabilités qu'ils ont envers elles et des avantages dus à chacun.

Il est nécessaire d'énoncer un engagement à verser une rente dans le but d'établir une bonne régie. En retour, il est essentiel de pouvoir compter sur une bonne régie pour respecter cet engagement.

## ***L'organisme de régie***

L'engagement à verser une rente doit prévoir un mécanisme de supervision du régime ou, en d'autres termes, une structure de régie du régime. Une fois les modalités du régime établies, la *responsabilité* revient à des individus (ou dans certains cas à un cadre désigné de l'entreprise), qui ont alors une *obligation fiduciaire* envers les membres du régime. Les gens qui acceptent cette responsabilité, qu'ils soient constitués en comité

de retraite, en conseil d'administration ou simplement en comité de gestion du régime de retraite, seront toujours soumis aux lois régissant l'obligation fiduciaire. Légalement, ils agissent au nom des participants comme propriétaires de l'actif, et doivent exercer toute l'attention, la compétence et la rigueur d'une personne prudente dans l'exercice de ces fonctions.

La régie des régimes de retraite, comme celle de toute autre entreprise, couvre quatre caractéristiques distinctes : 1) la sélection et l'organisation du comité ou du conseil, 2) la répartition du pouvoir entre le comité ou le conseil, et la direction, 3) l'élaboration d'un mécanisme permettant d'évaluer la compétence de la direction, et 4) la mise en place d'un mécanisme d'évaluation de l'efficacité de l'ensemble de cette supervision.

Les fiduciaires ne sont pas tenus de se consacrer à plein temps aux affaires du régime de retraite. On attend d'eux qu'ils les supervisent mais non qu'ils en assurent la gestion au quotidien. Selon la taille du régime, celle-ci sera confiée à un cadre supérieur ou à un groupe de gestionnaires (la direction), lesquels rendront régulièrement des comptes au comité ou au conseil sur les avoirs du régime de retraite et les obligations qui en découlent.

Les fiduciaires qui acceptent ce rôle de supervision doivent avoir les compétences nécessaires à la surveillance d'activités financières complexes. Souvent, ils découvrent que ces tâches ont une plus grande portée que les activités auxquelles ils sont habitués. Compétents dans plusieurs autres domaines de la gestion, il leur arrive de penser, à tort, qu'ils n'ont pas besoin d'apprendre à superviser la gestion d'importantes sommes d'argent. Certes, le fiduciaire n'a pas besoin d'une formation particulière, mais la prudence exige qu'il comprenne le fonctionnement des marchés financiers, la gestion du risque et les principes actuariels. Il doit également être prêt à étudier et à comprendre les implications de l'engagement à verser une rente, ainsi que les politiques du régime de retraite. Il doit pouvoir déceler les conflits d'intérêts et s'engager à les résoudre en faveur des bénéficiaires du régime. Enfin, les fiduciaires doivent se doter d'un code de déontologie et en respecter les règles, se comporter conformément à un code d'éthique et comprendre clairement les obligations liées à leur charge.

## ***Les principes de régie***

En 1995, la Bourse de Toronto publiait, à l'intention des conseils d'administration de sociétés, un ensemble de balises pour une saine régie d'entreprise. Bien qu'on puisse établir un certain parallèle entre les sociétés et les régimes de retraite, toutes ces balises ne sont pas applicables à la plupart des régimes de retraite. Les régimes de grande taille pourraient et devraient probablement suivre des règles similaires, mais celles-ci ne conviendraient pas à des régimes de plus petite taille ni à des régimes à cotisations déterminées. Chacune des balises de la Bourse de Toronto devrait être étudiée en détails mais pour les fins du présent examen, nous les avons regroupées en deux grandes catégories.

**a) Administration et supervision.** À l'instar du conseil d'administration d'une société, les fiduciaires d'un régime de retraite, indépendamment de sa taille ou de ses caractéristiques, doivent voir à ce que le plan stratégique soit adapté à son engagement à verser une rente. Les fiduciaires doivent comprendre les risques inhérents au régime et disposer de programmes, de politiques et de méthodes pour effectuer les contrôles de gestion, gérer le risque, voir à la succession des cadres supérieurs, et communiquer avec les membres et le public.

**b) Indépendance des fiduciaires.** Nombre de balises publiées par la Bourse de Toronto mentionnent l'importance de l'indépendance du comité ou du conseil par rapport à la direction d'une société. Ce principe est également applicable aux régimes de retraite. Ces recommandations touchent l'indépendance du président, le nombre d'administrateurs indépendants et sans liens, les nominations aux comités de vérification, de rémunération et de régie, ainsi que le processus de nomination des administrateurs, la taille du conseil et la rémunération des administrateurs. Le concept même de responsabilité fiduciaire exige que la majorité des fiduciaires et tout comité composé de fiduciaires soient indépendants de la direction du régime. De plus, ils devraient être choisis sur la base de leur compétence à exercer leur responsabilité fiduciaire, en fonction de leurs connaissances et de leur expérience.

### **Responsabilités de la direction**

Certains grands régimes de retraite à prestations déterminées sont des entités indépendantes : la direction rend des comptes au comité ou au conseil par l'entremise d'un chef de la direction. En revanche, les régimes de retraite plus petits font généralement partie de plus grands organismes, et sont gérés soit par une division du promoteur, soit par des gestionnaires externes. Quelle que soit la taille de l'entreprise, le respect de l'engagement à verser une rente exige une gestion distincte et intégrée.

Dans le cas des régimes à prestations déterminées, le processus de régie se fonde sur le principe que tous les aspects d'un régime de retraite doivent être liés et gérés comme s'il s'agissait d'une seule entité. Par exemple, le risque lié aux investissements et les obligations découlant du versement des prestations doivent être gérés dans le contexte des objectifs généraux du régime.

Si, dans le cas des régimes à prestations déterminées, la notion de risque varie, l'objectif de versement de la rente au bénéficiaire, lui, reste le même. Dans les deux cas, les fiduciaires doivent s'assurer qu'on vise un même objectif, à savoir la prise en compte et la gestion adéquates des risques liés à l'actif comme au passif. Pour ce qui est des régimes hybrides, les deux types de risques doivent être gérés adéquatement.

La délégation du pouvoir à la direction devrait démontrer que le régime de retraite est géré comme une entreprise vraiment intégrée. C'est avec beaucoup de soin qu'il faut déléguer la gestion de l'actif et du passif,

sans quoi la coordination se fera, de fait, par les fiduciaires et il n'y aura plus de distinction entre surveillance et gestion. Dans plusieurs grands régimes de retraite, cette distinction repose sur la nomination d'un chef de la direction. S'il n'y a pas lieu de faire une telle nomination dans les régimes de plus petite taille, ceux-ci devront néanmoins trouver un moyen d'atteindre le même objectif. Ils peuvent, par exemple, confier la gestion de la totalité du régime à une ressource compétente (soit un individu ou un comité); ainsi, la responsabilité et l'obligation de rendre compte seront assurées, permettant de créer de la valeur pour le bénéfice des participants.

### **Responsabilité fiduciaire**

L'établissement de la régie d'un régime de retraite doit être fondé sur la capacité de reconnaître, refléter et faciliter l'accomplissement de la responsabilité fiduciaire.

Les fiduciaires possèdent le pouvoir discrétionnaire de modifier unilatéralement certaines modalités du régime, ce qui pourrait avoir une incidence sur les intérêts des bénéficiaires. Ils leur doivent donc d'interpréter les modalités du régime de façon juste, et de verser les rentes promises. Comme les intérêts des participants sont entre les mains de la fiducie, cette relation inégale justifie l'exigence de responsabilité, de rigueur et de prudence. Plus grands sont les pouvoirs discrétionnaires des fiduciaires, plus grande est la portée de leur responsabilité. Souvent, les modalités du régime sont établies unilatéralement par le promoteur du régime, mais elles doivent être interprétées impartialement, justement et en toute bonne foi au moment du versement des rentes promises. En vertu de leur rôle, les fiduciaires doivent toujours agir dans l'intérêt des bénéficiaires et traiter ceux-ci de façon impartiale, avec loyauté, et non dans l'optique de réaliser des gains personnels.

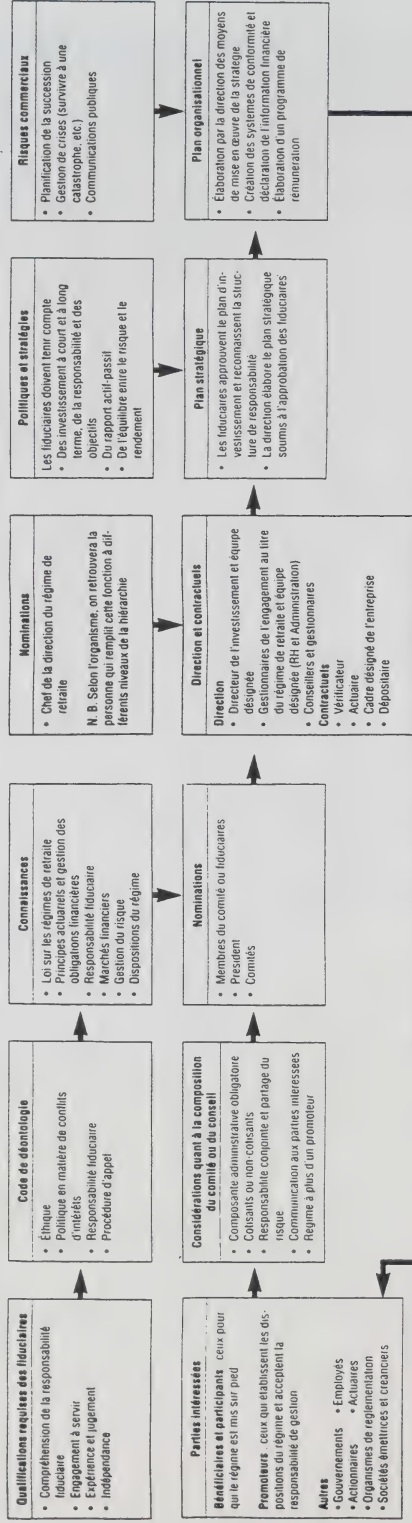
### **Obligations fiduciaires**

En vertu de leurs obligations, les fiduciaires doivent :

- s'assurer que les modalités du régime en couvrent tous les aspects;
- se conformer aux exigences de la réglementation;
- informer les participants de leurs droits et privilèges;
- veiller à ce que des évaluations actuarielles soient réalisées périodiquement dans le cas des régimes à prestations déterminées;
- s'assurer que les cotisations sont remises au régime dans les délais prescrits;
- veiller à ce que l'argent soit investi prudemment;
- s'assurer que le versement des rentes se fait correctement, aux dates prescrites et en conformité avec la loi et les dispositions du régime

# Le processus de régie des régimes de retraite de la PIAC

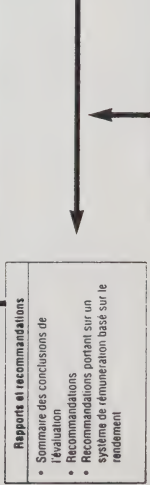
## 1 — Sélection des fiduciaires et structure organisationnelle



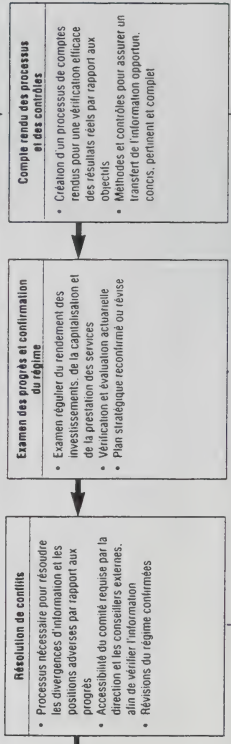
### ENJEUX CLÉS

- Nature de l'engagement à verser une rente et dispositions du régime
- La régie de retraite est une entreprise qui constitue un fonds dans le but de faire face à ses obligations financières
- Compréhension des fiduciaires
- Délégation des pouvoirs de gestion du régime à la direction
- Responsabilité fiduciaire
- Création de valeur à long terme
- Intérêts des parties intéressées
- Critères d'évaluation
- Rendement financier dans le cadre des paramètres de la politique
- Rendement du processus de régie
- Évaluation des risques et des objectifs du régime
- Rapports aux parties intéressées
- Flux d'information complet et opportun
- Gestion de la relation ou du conflit entre les fiduciaires et la direction
- Responsabilité des fiduciaires au chapitre des priorités
- Reconfirmation du plan stratégique par les fiduciaires

## 4 — Évaluation de l'efficacité de la régie du régime



## 3 — Évaluation de la compétence de la direction



## 2 — Partage du pouvoir entre la direction et le comité



# 1. Sélection des fiduciaires et structure organisationnelle

C'est par l'acceptation d'un engagement à verser une rente que commence la mise sur pied de l'entreprise complexe qu'est un régime de retraite. Les régimes de retraites sont créés pour le bénéfice des parties intéressées : les participants, soit les rentiers et leurs bénéficiaires actuels et futurs, ainsi que les propriétaires du promoteur du régime (les actionnaires ou les contribuables). Peu importe le type de régime, les questions relatives à sa régie sont conditionnées par l'importante responsabilité fiduciaire des administrateurs envers les participants. Par ailleurs, c'est la nature de l'engagement à verser une rente qui détermine : 1) les mécanismes de régie (comité de retraite); 2) les stratégies permettant de remplir l'engagement; et 3) les personnes à qui les fiduciaires doivent rendre des comptes.

Les fiduciaires doivent être choisis par les personnes à qui ils rendront des comptes. Un régime de retraite doit être régi et supervisé par des fiduciaires qui ont accepté d'assumer la responsabilité de veiller clairement aux intérêts des parties intéressées. Légalement, ils sont les représentants des propriétaires de l'avoit du régime, d'où leur responsabilité fiduciaire. La sélection des fiduciaires doit être faite de façon à regrouper des personnes indépendantes, responsables, expérimentées et bien préparées, qui sauront répondre aux exigences de la gestion de régimes complexes et remplir leurs obligations. Ils doivent se tenir à jour sur les questions touchant la retraite en général et les affaires du régime en particulier.

Quels que soient la taille et le type du régime, les principes de régie demeurent les mêmes. En pratique cependant, le choix des fiduciaires et la supervision du régime varieront en fonction de ces facteurs. Habituellement, les grands régimes à prestations déterminées consacrent davantage de ressources à la régie. Dans le cas des régimes de petite taille, il arrive souvent qu'une seule personne cumule les rôles de fiduciaire et de dirigeant, et qu'elle fasse affaire avec des fournisseurs de services indépendants. Chacune de ces approches intègre à sa façon les principes de base de la régie. Par ailleurs, quelle que soit l'approche, les administrateurs doivent assumer leur obligation fiduciaire d'une manière prudente.

# 2. Partage du pouvoir entre la direction et le comité

Cette section traite de la dynamique entre les gens chargés de l'élaboration des politiques (ci-après, le «comité de retraites» ou «comité») et ceux à qui est confiée l'exploitation (la «direction»), ainsi que de la répartition des responsabilités entre ces deux parties et des critères utilisés pour en mesurer le succès. Le premier principe d'ordre organisationnel est la distinction entre la direction et la régie, c'est-à-dire entre l'exploitation et la supervision.

Le comité a) approuve la politique d'investissement du régime, b) établit les paramètres du risque, c) veille à ce qu'il y ait conformité, et d) nomme un comité d'exploitation ou un chef de la direction responsable de l'exploitation. Un plan de succession des cadres supérieurs doit en outre être mis sur pied et réexaminé régulièrement.

La politique d'investissement doit décrire clairement les objectifs de rendement à court et à long terme, les types de placements utilisés pour atteindre ces objectifs, les lignes directrices en matière de tolérance au risque, le système de déclaration de l'information financière et les mécanismes de contrôle de la conformité aux lois et règlements.

La direction a) met en place les ressources humaines et opérationnelles nécessaires, b) élabore la stratégie pour atteindre les objectifs d'investissement, c) définit les moyens de mise en œuvre de la stratégie, d) met au point des systèmes de mesure de l'efficacité de la stratégie et des moyens de mise en œuvre, et e) fait un compte rendu au comité sur la conformité à la politique et le rendement des investissements. Le programme de rémunération de la direction sera lié au rendement du régime. L'ensemble de ce système sera passé en revue régulièrement.

Le comité verra également à ce que les processus actuels et de gestion—lesquels permettent d'évaluer les engagements contractés au titre du régime et de faire des prévisions budgétaires—soient raisonnables et prudents en termes actuariels, comptables et juridiques. Grâce à l'information que lui aura fournie le comité chargé de l'investissement ou le chef de la direction (qui la détiendra du service des ressources humaines, de l'actuaire et des cadres responsables des investissements), le comité de retraite sera en mesure d'approuver les hypothèses et les excédents actuariels. Enfin, le comité évaluera le rendement des programmes de gestion mis sur pied dans le but de donner satisfaction aux rentiers et aux autres parties intéressées.

# 3. Évaluation de la compétence de la direction

Il est essentiel d'établir les paramètres du risque acceptable afin de déterminer le taux de rendement. Les fiduciaires doivent donc veiller à ce que la direction s'y conforme.

Les systèmes d'information doivent fournir des renseignements d'ensemble mesurables, pertinents, exhaustifs et concis. Ces renseignements doivent être livrés en temps opportun pour permettre la comparaison des résultats réels et des indices de référence.

Les fiduciaires doivent recevoir leurs rapports dans les délais prescrits afin qu'ils aient le temps de les examiner avant les réunions.

Le président doit encourager la discussion avant la reconstitution ou la révision des régimes.

Pour qu'ils puissent résoudre les conflits, les fiduciaires doivent avoir librement accès aux cadres supérieurs et aux conseillers externes au moyen de mécanismes prévus à cette fin.

# 4. Évaluation de l'efficacité de la régie du régime

L'évaluation du régime a pour but de terminer l'efficacité des activités et de la structure de la régie et ce, dans l'optique de l'engagement à verser une rente de la responsabilité fiduciaire. Les objectifs généraux du régime sont nérallement de deux ordres : d'abord (tauxiers (rendement des investissements (capitalisation), et prestation de services. L'examen couvre les deux principaux pects du régime : le rendement, que l'on ompare aux objectifs, et les méthodes

utilisées pour l'atteindre.

Dans la mesure du possible, les objectifs doivent être quantifiés et évalués sur de longues périodes. On peut également mesurer les progrès réalisés sur une période donnée en tenant compte des frais liés à l'atteinte des résultats. On accordera une importance particulière à la réaction de l'organisme dans le cas d'un rendement excédentaire ou insuffisant.

Les méthodes d'évaluation couvriront les processus aussi bien que le personnel.

Parmi les processus, mentionnons la pertinence des flux d'information, ainsi que les mécanismes de création et de mise en œuvre des stratégies, des politiques et des programmes. Un aspect important de l'évaluation consiste à vérifier si l'on dispose de la meilleure information et de la meilleure compréhension compte tenu des ressources du régime.

Parmi les aspects touchant le personnel, on examinera les méthodes d'évaluation du rendement et les programmes de grati-

fication, l'efficacité du président, l'engagement des fiduciaires, et la formation et la planification de la succession des cadres et du personnel.

Les conclusions de l'évaluation et les recommandations devront être présentées au groupe auquel les fiduciaires rendent des comptes. Ce groupe devrait également recevoir des rapports de parties indépendantes, comme l'actuaire et le vérificateur.





---

## **ANNEXE 4**

---

### **Lignes directrices de l'ACARR**

# **RÉGIE DE RÉGIMES DE RETRAITE**

---

**L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ADMINISTRATEURS  
DE RÉGIMES DE RETRAITE  
(ACARR)**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>2</b>
<b>CHAPITRE 1</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>CHAPITRE 2</b>	<b>4</b>
<b>SURVOL DE LA RÉGIE</b>	<b>4</b>
Introduction	4
Structure de régie	5
Offre de régime de retraite	6
<b>CHAPITRE 3</b>	<b>7</b>
<b>PRINCIPES DE RÉGIE DE RÉGIMES DE RETRAITE</b>	<b>7</b>
<b>PRINCIPES</b>	<b>7</b>
1. Partage du risque et du pouvoir	7
2. Compétences de base	8
3. Flux de l'information	8
4. Évaluation du rendement	9
<b>CHAPITRE 4</b>	<b>10</b>
<b>APPLICATION DES PRINCIPES DE RÉGIE DE RÉGIMES DE RETRAITE AUX ACTIVITÉS DE CAPITALISATION DE RÉGIMES DE RETRAITE</b>	<b>10</b>
<b>DESCRIPTION DES ACTIVITÉS DE CAPITALISATION DE RÉGIMES DE RETRAITE</b>	<b>10</b>
<b>APPLICATION DES PRINCIPES AUX ACTIVITÉS DE CAPITALISATION DE RÉGIMES DE RETRAITE</b>	<b>10</b>
Partage du risque et du pouvoir	10
Compétences de base	10
Flux de l'information	11
Évaluation du rendement	11
<b>CHAPITRE 5</b>	<b>12</b>
<b>APPLICATION DES PRINCIPES DE RÉGIE DE RÉGIMES DE RETRAITE AUX ACTIVITÉS DE PLACEMENT DES FONDS DE RETRAITE</b>	<b>12</b>
<b>DESCRIPTION DES ACTIVITÉS DE PLACEMENT</b>	<b>12</b>
<b>APPLICATION DES PRINCIPES AUX ACTIVITÉS DE PLACEMENT</b>	<b>12</b>
Partage du risque et du pouvoir	12
Compétences de base	12
Flux de l'information	13
Évaluation du rendement	13
<b>CHAPITRE 6</b>	<b>15</b>
<b>APPLICATION DES PRINCIPES DE RÉGIE DE RÉGIMES DE RETRAITE AUX ACTIVITÉS D'ADMINISTRATION DE RÉGIMES DE RETRAITE</b>	<b>15</b>
<b>DESCRIPTION DES ACTIVITÉS D'ADMINISTRATION DE RÉGIMES DE RETRAITE</b>	<b>15</b>
<b>APPLICATION DES PRINCIPES AUX ACTIVITÉS D'ADMINISTRATION DE RÉGIMES DE RETRAITE</b>	<b>15</b>
Partage du risque et du pouvoir	15
Compétences de base	16
Flux de l'information	16
Évaluation du rendement	16

# CHAPITRE 1

## INTRODUCTION

Au cours des dernières années, la régie s'est avérée être une question importante pour les décideurs des régimes de retraite fédéraux et provinciaux du Canada. Dans une certaine mesure, cet intérêt croissant reflète l'accent que les responsables de la réglementation des services financiers fédéraux et provinciaux mettent de plus en plus sur la régie. Pourtant, l'intérêt a été soulevé par les caisses de retraite et d'autres investisseurs institutionnels qui deviennent plus actifs dans la régie des grandes sociétés au sein desquelles ils ont investi. Récemment, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a annoncé qu'il étudierait l'influence des caisses de retraite et des autres investisseurs institutionnels sur les marchés financiers.

En réponse à ces événements, l'ACARR, voix nationale des répondants de régimes de retraite, a formé un groupe de travail chargé d'étudier les questions de régie de régimes de retraite au nom de ses membres. Les résultats de cette étude de l'Association sont donnés dans le présent rapport, qui décrit les principes clés applicables à la régie de régimes de retraite. À bien des égards, ces principes complètent le travail de régie entrepris par l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite et d'autres organisations. Cependant, l'ACARR a tenté d'élaborer des principes applicables à tous les régimes de retraite, quelle qu'en soit l'ampleur et qu'ils soient du secteur public ou privé.

Les hypothèses suivantes soulignent les principes exposés dans le présent document :

- Un système de régie efficace est nécessaire pour aider les administrateurs du bien d'autrui à exercer le jugement indépendant qui est attendu d'eux.
- L'efficacité de tout système de régie réside dans sa capacité d'aborder simplement les questions clés. Les principes de l'ACARR expliquent clairement les responsabilités et obligations de rendre compte de ceux qui participent à la régie de régimes de retraite.
- Une régie efficace assure une surveillance raisonnable, mais n'est pas lourde au point de décourager l'établissement de régimes de retraite ou l'allocation d'assez de temps pour les surveiller.

Les principes de régie devraient être pratiques et utiles à tous les régimes de retraite, quels qu'en soient le type et l'ampleur. Souvent, les discussions sur la régie se concentrent sur les gros régimes qui disposent de ressources considérables. On ne peut pas ne pas tenir compte de l'importance de ces régimes, ni ignorer leurs défis uniques, mais les bons conseils sont aussi essentiels pour la myriade de petits et moyens régimes.

Un système de régie efficace ne doit pas empêcher l'administrateur de régime de répondre de façon souple aux circonstances changeantes. Il n'y a pas d'universalité. Chaque administrateur de régime doit être libre de choisir sa propre approche à l'intérieur d'un grand ensemble de principes.

L'ACARR reconnaît que chaque régime de retraite et la façon dont il est régi sont uniques. Nous supposons qu'un grand ensemble de principes sera convenu pour chaque régime, lequel profitera des conseils des spécialistes appropriés pour l'adaptation et l'application. Il est très important que chaque administrateur de régime soit libre d'adopter sa propre approche à l'intérieur d'un grand ensemble de principes. Nous croyons fermement que les directives de régie de régimes de retraite ne devraient pas être obligatoires ni faire l'objet de lois.

## CHAPITRE 2

### SURVOL DE LA RÉGIE

La régie de régimes de retraite fait référence aux processus et aux structures utilisés pour diriger et gérer les activités du régime de retraite, au profit des participants au régime. Les processus et les structures définissent la division du pouvoir et établissent des mécanismes qui permettent d'assurer l'obligation de rendre compte.

Tous les régimes de retraite ont une structure de régie de retraite. Cette structure de régie devrait refléter et soutenir la nature sous-jacente de « l'offre de régime de retraite ». Les concepts de la structure de régie et de l'offre de régime de retraite sont décrits dans le présent chapitre.

#### *Introduction*

Un régime de retraite est un arrangement qui fournit un revenu de retraite si cet arrangement est enregistré en vertu de la Loi de l'impôt fédéral sur le revenu du Canada et des lois provinciales ou fédérales sur les normes applicables aux régimes de retraite.

Le terme répondant désigne en général l'entité qui a établi le régime de retraite à l'origine. Cependant, le répondant initial peut ne pas être le répondant actuel en raison de réorganisations, d'achat ou de vente de l'entreprise, ou encore de négociations collectives. Le répondant du régime en est habituellement, mais pas toujours, l'administrateur. Ordinairement, mais encore là pas toujours, le répondant d'un régime de retraite d'employeur est le conseil d'administration de l'entreprise. Normalement, le répondant du régime, directement ou indirectement, a le pouvoir de contrôler les dispositions du régime de retraite, y compris la conception des avantages du régime, ce qui est une responsabilité de régie importante. En réalité, ce pouvoir peut toutefois être limité par les exigences de négociations collectives ou par les normes de prestations de pension du régime ou une autre législation.

Un corps administratif ou un conseil existe pour un régime de retraite. Le conseil fait référence au corps administratif d'une organisation ou d'une société qui finance, établit ou administre le régime de retraite, ou qui y participe. Le terme « conseil d'administration » est le plus souvent utilisé en rapport avec des sociétés à but lucratif. « Conseil de fiducie », par contre, est le terme le plus courant pour désigner le corps administratif des régimes de retraite interentreprises ou de régimes de retraite corégis. Finalement, « conseil des gouverneurs » est le terme qui est utilisé fréquemment pour décrire les régimes de retraite publics ou semi-publics (par exemple les régimes de retraite des universités). Notez qu'il s'agit là de règles générales et qu'il existe des exceptions.

Il y a également un administrateur du régime de retraite. L'administrateur, selon la définition légale en matière de retraite dans toutes les juridictions, à l'exception du Manitoba, du Québec et de Terre-Neuve, désigne le corps qui a la responsabilité suprême du régime de retraite. Cela peut être un employeur ou des employeurs, un conseil de fiducie comme c'est le cas des régimes de retraite interentreprises ou une institution spéciale autorisée par une loi. Dans la plupart des cas, l'employeur qui a établi le régime de retraite (c'est-à-dire le répondant du régime) est l'administrateur.



Le conseil délègue habituellement une certaine autorité et certaines responsabilités à un comité de retraite ou à plusieurs comités. Le comité de retraite désigne un groupe de personnes à qui un conseil a donné toute l'autorité et toutes les responsabilités en matière de retraite, ou une partie de celles-ci. En général, il s'agit d'un sous-comité du conseil. Les membres du comité de retraite sont responsables en tant qu'agents de l'administrateur et en tant qu'administrateurs du bien d'autrui des bénéficiaires du régime.

L'administrateur du bien d'autrui désigne toute personne dont les fonctions affectent la participation financière des bénéficiaires du régime de retraite. En common-law, il existe un rapport fiduciaire lorsque l'administrateur du bien d'autrui a un pouvoir discrétionnaire ou une autorité et peut exercer ce pouvoir discrétionnaire ou cette autorité pour affecter les intérêts d'un bénéficiaire. Le bénéficiaire est vulnérable devant l'administrateur du bien d'autrui qui détient le pouvoir discrétionnaire. Les membres du conseil ou du comité de retraite sont manifestement des administrateurs du bien d'autrui lorsqu'ils agissent à titre d'administrateur. Il en est de même pour les fiduciaires et les gestionnaires financiers. Cependant, d'autres conseillers professionnels et agents peuvent également être administrateurs du bien d'autrui selon les circonstances.

Le terme fiduciaire est un terme souvent utilisé dans le contexte des régimes de retraite pour désigner différentes choses. Certains l'utilisent pour faire la distinction entre l'administrateur d'un régime de retraite et la personne qui peut être responsable de l'administration d'une caisse de retraite. Par exemple, en vertu de la Loi sur les prestations de pension de l'Ontario, une caisse de retraite peut être administrée uniquement par un gouvernement, une compagnie d'assurance, une fiducie au Canada, une institution spéciale autorisée par la loi, la Direction des rentes sur l'État ou une combinaison d'un ou l'autre de ces organismes. D'autres font référence au « fiduciaire » dans le contexte de « conseil de fiducie », ou encore utilisent le terme de façon générique pour décrire tout administrateur du bien d'autrui associé à un régime de retraite. Même l'entité qui a la garde de la caisse de retraite est souvent désignée sous le nom de fiduciaire. Dans le présent document, le terme « fiduciaire » n'est utilisé que lorsqu'il est nécessaire afin de faire la distinction entre l'entité responsable de l'administration du régime de retraite (c'est-à-dire l'administrateur) et l'entité responsable de l'administration de la caisse de retraite. Dans tous les autres cas, les termes appropriés seront utilisés selon ce qui s'applique.

### *Structure de régie*

Il n'est pas possible de décrire un modèle de régie de régimes de retraite « universel », mais il est possible de formuler des principes, ou directives, qui favoriseront une régie efficace de régimes de retraite des petites et grandes sociétés. Les principes ci-dessous s'appliquent aux structures de régie de régimes de retraite. Notez que le terme « comité de retraite » englobe une structure de régie qui utilise plusieurs comités.

- La responsabilité totale du régime de retraite (investissement, financement, administration, conception du régime) devrait être assignée à une seule entité afin d'assurer une régie générale efficace.
- Le comité de retraite devrait être dirigé par des membres du conseil ou leurs mandataires indépendants, et non par la direction qui est responsable des opérations.
- Les membres du comité de retraite, qui s'acquittent d'une obligation fiduciaire importante, devraient être choisis de façon à assurer des aptitudes et des intérêts diversifiés.

- Le comité de retraite devrait établir un plan stratégique global pour l'exploitation du régime de retraite, en tenant compte des responsabilités et des engagements inhérents au régime de retraite ainsi que de la capacité de gain de l'actif du régime. Cela comprend l'établissement de politiques et d'objectifs d'investissement.
- Le comité de retraite doit identifier les responsabilités et assigner les obligations de rendre compte de leur exécution, puis établir des procédures de surveillance et de rétroaction pour assurer que les obligations sont remplies.
- Le comité de retraite doit établir des moyens de mesurer sa propre efficacité et de rendre compte régulièrement au conseil.

### *Offre de régime de retraite*

Une régie efficace exige la connaissance de tout le régime de retraite et une compréhension claire de « l'offre » de régime de retraite. Qui est responsable et qui court des risques ? Voici des questions que chaque membre d'une structure de régie de régime de retraite devrait se poser.

- Qui est le répondant du régime ?  
— employeur, syndicat, administration fiduciaire conjointe
- De quel genre de régime de retraite s'agit-il ?  
— prestations déterminées, cotisations déterminées, hybride
- Qui est couvert par le régime de retraite ?
- Quel est l'engagement de prestation ?  
— formule de calcul de la rente et dispositions accessoires  
— engagements ou pratiques implicites (p. ex. augmentations ponctuelles liées à l'inflation, améliorations périodiques)
- Qui peut modifier le régime de retraite ?  
— pouvoir unilatéral, négociations collectives, administration fiduciaire conjointe
- Quelle est la nature du risque ?  
— prestations déterminées, cotisations déterminées  
— passif non capitalisé, rendement d'investissement
- Qui court les risques ?  
— employeur, risques partagés, participant
- Qui a droit au surplus des caisses de retraite ?  
— retrait du surplus, période d'exonération de cotisations  
— le texte du régime est-il clair ?
- Où l'autorité du régime de retraite est-elle indiquée ?  
— texte du régime, acte de fiducie, législation  
— est-ce indiqué clairement ?

## CHAPITRE 3

### PRINCIPES DE RÉGIE DE RÉGIMES DE RETRAITE

L'ACAAR croit que quatre principes de régie de régimes de retraite devraient être appliqués aux activités principales de la régie de régimes de retraite. Ces quatre principes sont les suivants :

1. partage du risque et du pouvoir ;
2. compétences de base ;
3. flux de l'information ; et
4. évaluation du rendement.

#### Principes

##### 1. Partage du risque et du pouvoir

*Le « partage du risque et du pouvoir » fait référence à la façon dont les responsabilités de prise de décisions sont structurées à l'intérieur de la structure de régie de régimes de retraite. Toutes les responsabilités devraient être identifiées et assignées de façon appropriée. Un des principaux concepts de régie est que la personne physique ou morale qui doit rendre compte de la prise de décisions relatives à un régime est à risque. La personne physique ou morale qui assume le risque juridique et financier devrait avoir le pouvoir d'influencer la prise de décisions pertinentes.*

L'administrateur (habituellement le répondant du régime) a la responsabilité générale de gérer de façon prudente le régime de retraite et la caisse de retraite, ainsi que d'assurer que la promesse de pension est tenue pour tous les bénéficiaires. Puisque l'administrateur ne peut se charger de tout, il doit établir une structure de régie de régimes de retraite et déléguer des tâches de gestion et d'exploitation du régime de retraite.

Une structure de régie de régimes de retraite efficace devrait assigner des tâches en fonction des connaissances, de l'expérience et du temps appropriés. Une régie de régimes de retraite efficace englobe la surveillance du régime et son administration (responsabilités de régie et d'exploitation).

Les responsabilités de régie comprennent l'établissement d'un mandat et d'une vision, la création d'une politique, l'élaboration d'une stratégie et une surveillance de haut niveau. Les responsabilités d'exploitation désignent l'application du mandat, de la vision, de la politique et de la stratégie, ainsi que la surveillance de bas niveau. En général, le rôle de la direction consiste à aider et à soutenir les décideurs chargés de la régie, ainsi qu'à transformer leurs décisions en plans opérationnels en vue de l'exécution par le personnel et autres. Le personnel, ainsi que les conseillers externes, assurent l'exécution des responsabilités d'exploitation quotidiennes.

Dans la mesure du possible, la structure de régie de régimes de retraite, les responsabilités et les rapports devraient être documentés clairement.

## 2. Compétences de base

*Les « compétences de base » désignent les connaissances, les aptitudes, l'expérience, le temps et l'intérêt appropriés requis de tous les responsables au sein de la structure de régie de régimes de retraite.*

Les responsables de la régie de régimes de retraite viennent de nombreux milieux des affaires. Ils peuvent avoir l'impression de traiter des questions qui dépassent leur domaine d'expertise normal. Ces décideurs doivent comprendre la finance de retraite, les principes d'investissement pertinents et la régie. Dans bien des cas, une expertise est offerte à l'interne par les divisions de la finance, de la trésorerie et des ressources humaines du répondant du régime. Si, cependant, une expertise spécifique n'existe pas à l'interne, des conseillers externes qualifiés devraient être recrutés. De plus, il faut porter une attention particulière à la formation des principaux décideurs.

Les décideurs devraient comprendre la nature de la promesse de pension, les hypothèses actuarielles et la gestion de l'actif et du passif. Ils devraient être conscients des divers risques auxquels ils font face, des outils dont ils disposent pour gérer ces risques, ainsi que des conséquences potentielles et des implications de la gestion des risques. Ils devraient reconnaître, et exposer, tout conflit d'intérêts qu'ils pourraient avoir. Finalement, une régie de régimes de retraite efficace exige une connaissance de base de la réglementation et des autres contraintes touchant le régime de retraite. Cela comprend la Loi de l'impôt sur le revenu, les Lois sur les normes de prestations de pension, ainsi que les normes actuarielles et comptables. Cela comprend également le texte du régime, le document de fiducie et, s'il y a lieu, les statuts de syndicats associés.

Cela ne veut pas dire que les décideurs doivent comprendre toutes les complexités des opérations quotidiennes de gestion et d'investissement d'un régime de retraite et d'une caisse de retraite. Le concept principal est que chaque organe de décision devrait avoir ou acquérir les connaissances appropriées pour prendre des décisions éclairées.

## 3. Flux de l'information

*Le « flux de l'information » désigne le flux de l'information des décideurs qui assure que ces derniers reçoivent les renseignements dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs obligations fiduciaires, surtout en ce qui a trait à la supervision et à la surveillance. Les renseignements doivent être précis, complets, appropriés, logiques, opportuns et faciles à comprendre.*

Le flux de l'information est parfois un maillon déficient du système de régie de régimes de retraite. La multiplicité des sources de renseignements, la nature complexe de l'information et les différentes utilisations qu'on fait des renseignements rendent la communication efficace difficile. Cependant, il est essentiel que des systèmes soient mis en place afin d'assurer que tous les niveaux du processus de régie de régimes de retraite reçoivent des renseignements appropriés, opportuns et compréhensibles pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités efficacement. Il est aussi crucial que l'administrateur reçoive l'information afin de pouvoir surveiller que les responsabilités déléguées sont assumées efficacement.



#### 4. Évaluation du rendement

*Des mesures de rendement objectives doivent être définies pour tous les décideurs clés. Ces derniers devraient être évalués régulièrement par l'administrateur en fonction de ces normes afin de déterminer leur rendement. De plus, les normes elles-mêmes devraient être revues régulièrement.*

Le but de l'évaluation du rendement est de déterminer l'efficacité des structures et opérations de régie du régime de retraite en ce qui a trait à l'exécution de la promesse de pension et à l'acquittement des responsabilités de l'administrateur et autres administrateurs du bien d'autrui.

Pour que le rendement soit évalué, des mesures de rendement doivent être établies. Dans la mesure du possible, ces mesures doivent être quantifiées et liées aux périodes appropriées. Ces mesures sont habituellement classées dans l'une de deux catégories principales — mesures financières (c.-à-d. celles qui ont rapport avec le rendement d'investissement et le taux de capitalisation) et normes de prestation des services. Des mesures et des normes doivent être établies pour tous les décideurs clés, y compris l'administrateur, les membres du comité de retraite (le cas échéant), les cadres supérieurs et le personnel de l'employeur, le dépositaire, les gestionnaires financiers, les administrateurs des prestations (si des tiers administrateurs participent) et les conseillers professionnels. À l'instar des responsabilités déléguées, ces mesures devraient être documentées.

L'évaluation du rendement devrait être une évaluation impartiale qui peut exiger l'avis de conseillers externes. Les recommandations de modifications, s'il y a lieu, devraient être adressées au groupe auquel les décideurs rendent compte.



## **CHAPITRE 4**

# **APPLICATION DES PRINCIPES DE RÉGIE DE RÉGIMES DE RETRAITE AUX ACTIVITÉS DE CAPITALISATION DE RÉGIMES DE RETRAITE**

### **Description des activités de capitalisation de régimes de retraite**

*Les « activités de capitalisation » comprennent ce qui suit :*

- établissement de politiques de capitalisation pour le régime de retraite (p. ex. position de capitalisation ciblée, soit capitalisation intégrale, surcapitalisation ou sous-capitalisation, surplus, immunisation, etc.) ;
- sélection de la méthode actuarielle (p. ex. droits à retraite prévus, méthode globale, méthode normale d'âge à l'adhésion, etc.) et des hypothèses (p. ex. inflation, rendement d'investissement, augmentation du salaire, etc.) ;
- détermination du taux de capitalisation actuel du régime de retraite par des évaluations actuarielles et décision du moment où faire le rapport aux organismes de réglementation ;
- calcul de l'effet désiré et de l'effet réel du régime de retraite sur la situation financière de l'employeur ;
- préparation d'états financiers pour le régime de retraite ; et
- gestion de la trésorerie du régime de retraite.

### **Application des principes aux activités de capitalisation de régimes de retraite**

#### *Pariage du risque et du pouvoir*

Toutes les responsabilités doivent être documentées clairement. Les responsabilités de régie comprennent, par exemple, l'établissement d'une politique de capitalisation, la détermination des hypothèses actuarielles et comptables, l'approbation de la nomination de l'actuaire et du vérificateur du régime de retraite, la définition des mesures de rendement et l'évaluation du rendement par une surveillance de haut niveau.

Les responsabilités d'exploitation englobent la préparation d'évaluations et d'états financiers pour le régime de retraite, le choix de critères de sélection pour l'actuaire et le vérificateur et les recommandations qui y sont associées, ainsi que la gestion quotidienne de la trésorerie.

#### *Compétences de base*

Les activités de capitalisation de régimes de retraite dépendent souvent en grande partie de conseillers professionnels comme un actuaire et un vérificateur externes. Des critères de sélection et un processus de sélection impartial devraient être établis.

### *Flux de l'information*

La capitalisation de régimes de retraite est complexe. Les renseignements nécessaires à la prise de décisions éclairées devraient être présentés de façon claire et compréhensible. Voici des exemples de renseignements appropriés pour les responsabilités de régie :

- rapports actuariels et états financiers vérifiés aux fins d'approbation (les rapports devraient résumer les progrès du régime de retraite en ce qui a trait aux objectifs de capitalisation et de financement du régime de retraite, ainsi que sa solvabilité) ;
- certification, par les cadres supérieurs, l'actuaire, le vérificateur et tout autre conseiller professionnel pertinent, que le régime de retraite est administré conformément à la loi et aux politiques établies par le corps administratif (ou, dans le cas contraire, divulgation de tous les incidents de non-respect, des raisons de ces incidents et des mesures prises pour remédier à l'infraction) ;
- comparaison des dépenses avec le budget ; et
- données démographiques et actuarielles appuyant toute recommandation de modification aux politiques de capitalisation, hypothèses, etc.

Sur le plan de l'exploitation, des données sur les membres et des données financières plus détaillées sont nécessaires, en plus de renseignements sur la vérification interne, afin que les gestionnaires, le personnel et les conseillers professionnels puissent s'acquitter de leurs responsabilités.

### *Évaluation du rendement*

Pour que le rendement puisse être évalué, des mesures de rendement doivent être définies. Dans le cas des activités de capitalisation, les mesures de rendement typiques comprennent ce qui suit :

- réalisation des objectifs de capitalisation ;
- respects des politiques et des limites établies par la loi et l'administrateur ;
- exécution de contrats appropriés avec l'actuaire et les vérificateurs au moment opportun ; et
- atteinte des objectifs budgétaires et de dépenses.

## CHAPITRE 5

# APPLICATION DES PRINCIPES DE RÉGIE DE RÉGIMES DE RETRAITE AUX ACTIVITÉS DE PLACEMENT DE FONDS DE RETRAITE

### Description des activités de placement

*Les « activités de placement » comprennent ce qui suit :*

- établissement de politiques et d'objectifs d'investissement (p. ex. objectifs relatifs aux taux de rendement, tolérance au risque, directives de composition de l'actif du fonds, etc.) ;
- sélection d'une méthode d'investissement (p. ex. investissement actif ou passif, fonds communs ou distincts, interne ou externe, fonds équilibré ou spécialisé, choix pour les régimes de retraite à cotisations déterminées, etc.) ;
- choix du(des) gestionnaire(s) financier(s) et répartition des fonds de placement ;
- choix d'un dépositaire ; et
- établissement de procédures de rapport.

### Application des principes aux activités de placement

#### *Partage du risque et du pouvoir*

Toutes les responsabilités doivent être clairement documentées. Les responsabilités de régie comprennent, par exemple, l'établissement et l'énoncé des politiques et des objectifs, l'établissement de la composition de l'actif, le choix des gestionnaires financiers et d'un dépositaire, l'établissement d'un style d'investissement et l'évaluation du rendement.

Il existe également des activités opérationnelles, et il incombe à l'administrateur de veiller à ce que des procédures soient en place pour assurer que ces activités sont exécutées de façon compétente.

#### *Compétences de base*

Le placement des fonds de retraite peut parfois se faire à l'interne. Le plus souvent, on fait appel à des gestionnaires externes. Dans tous les cas, une procédure impartiale devrait être établie pour le choix de gestionnaires compétents, en indiquant clairement les critères de sélection. Des conseillers professionnels externes peuvent faciliter la sélection de gestionnaires compétents.

Le choix d'un dépositaire est également très important. Le dépositaire devrait s'acquitter activement de ses responsabilités et posséder d'excellentes aptitudes pour la surveillance et la présentation de rapports.

*Un personnel et/ou des conseillers externes possédant des aptitudes et des connaissances appropriées devraient être à la disposition de l'administrateur pour assurer une gestion efficace des activités de placement.*

### *Flux de l'information*

En premier lieu, les gestionnaires financiers et le dépositaire doivent comprendre les politiques et objectifs d'investissement de l'administrateur, ainsi que les besoins en matière de rapports.

En général, le flux de l'information qui soutient les activités de placement devrait permettre d'évaluer ce qui suit :

- rendement d'investissement (réel et par rapport aux objectifs convenus) ; et
- respect (des prescriptions de la loi et des politiques et objectifs d'investissement du régime).

L'administrateur devrait déterminer la fréquence et la forme des rapports dont il a besoin. Ces rapports devraient être uniformes, compréhensibles et concentrés sur leur objectif.

Voici des exemples de renseignements appropriés pour les responsabilités de régie :

- rapports de rendement (rendement par rapport aux objectifs, rendement relatif, rendement décomposé et rendement global) ;
- déclarations de conformité (certification par le dépositaire, les gestionnaires financiers et les cadres supérieurs que les politiques, lois et règlements sur l'investissement ont été respectés) ;
- rapports des flux de trésorerie ; et
- renseignements sur les modifications relatives à l'investissement et à la garde.

### *Évaluation du rendement*

Pour que le rendement soit évalué, des mesures de rendement devraient être définies et communiquées aux responsables. La première étape consiste à établir des politiques et des objectifs d'investissement. Les autres critères d'évaluation comprennent ce qui suit :

- atteinte des objectifs généraux relatifs aux taux de rendement ;
- atteinte des objectifs de capitalisation du régime ;
- atteinte des objectifs relatifs aux dépenses ;
- rendement des gestionnaires financiers ;
- établissement de critères relatifs aux mesures prises en cas de rendement insatisfaisant (p. ex. évaluation du gestionnaire si le rendement insatisfaisant se poursuit pendant tout un cycle économique, etc.).

- établissement de périodes d'évaluation appropriées (p. ex. quatre ans et non quatre trimestres) ; et
- respect intégral en tout temps.

Des conseillers professionnels externes peuvent aider à établir les procédures d'évaluation du rendement et de diffusion de l'information pertinente.



## **CHAPITRE 6**

### **APPLICATION DES PRINCIPES DE RÉGIE DE RÉGIMES DE RETRAITE AUX ACTIVITÉS D'ADMINISTRATION DE RÉGIMES DE RETRAITE**

#### **Description des activités d'administration de régimes de retraite**

*Les activités « d'administration des régimes de retraite » comprennent ce qui suit :*

- adhésion des participants ;
- établissement et tenue des dossiers des participants ;
- calcul et traitement des prestations de retraite ;
- perception et paiement des cotisations ;
- paiement des pensions et autres prestations ;
- communication des renseignements sur le régime de retraite aux participants du régime ;
- communication du statut des participants ; et
- communication des renseignements facilitant le traitement des prestations du régime.

#### **Application des principes aux activités d'administration de régimes de retraite**

##### *Partage du risque et du pouvoir*

Toutes les responsabilités d'administration de régimes de retraite devraient être clairement documentées. Une tenue inadéquate des dossiers et des pratiques de calcul imprécises peuvent créer un risque financier. Des pratiques imprécises peuvent créer un risque juridique. Un manque d'attention peut faire de la mauvaise publicité.

L'administration des régimes de retraite est rarement une pratique de base des organisations. Cependant, une structure adéquate peut assurer une administration efficace. L'organisation devrait indiquer clairement qui en est responsable. Les responsabilités sont souvent divisées entre le Service des finances et le Service des ressources humaines, en plus d'un ou plusieurs tiers. L'axe de responsabilité doit être clairement défini. Des procédures devraient être en place pour les décisions relatives à la délégation de responsabilités à des tiers fournisseurs et pour la sélection de ces fournisseurs.

Les responsabilités de régie comprennent, entre autres, le choix du lieu où l'administration sera faite et de la personne qui se chargera de l'administration, le choix des conseillers externes et du vérificateur du régime, les rapports de certification et les normes de service. Il existe également des activités opérationnelles, et il incombe à l'administrateur de veiller à ce que des procédures soient en place pour assurer que ces activités sont exécutées de façon compétente.

## *Compétences de base*

Un processus d'administration du régime de retraite doit être établi. Certaines fonctions (p. ex. l'adhésion des participants, la perception et le paiement des cotisations) sont en général des fonctions « internes ». Les autres fonctions sont exécutées à l'interne par des tiers externes, ou les deux. Il s'agit de la tenue des dossiers, des bordereaux de pension, du calcul des prestations, des communications relatives au régime de retraite et des conseils.

Les régimes de retraite représentent des investissements considérables pour les répondants et sont des caractéristiques extrêmement importantes pour la sécurité des employés. Il est important que l'administration quotidienne du régime de retraite reçoive une attention adéquate de parties qualifiées et compétentes pour exécuter les fonctions assignées.

## *Flux de l'information*

L'administration de régimes de retraite est souvent complexe et est faite par plusieurs parties. Une structure de régie de régimes de retraite devrait voir à ce que des processus soient en place pour assurer que des renseignements précis et pertinents sont recueillis, transmis et utilisés par les décideurs appropriés. De plus, ces processus devraient assurer une transmission rapide des renseignements précis et appropriés aux membres. Ces renseignements, et les calculs fondés sur ces renseignements, devraient être soumis à des contrôles et à des vérifications périodiques, tant à l'entrée qu'à la sortie.

Voici des exemples de renseignements appropriés pour les responsabilités de régie :

- déclarations de conformité (certification, par les cadres supérieurs et les conseillers externes, que les normes juridiques sont respectées) ;
- normes de service (précision des calculs et des renseignements, niveau de service aux participants, renseignements adéquats aux participants) ;
- dépenses d'exploitation (l'administration est-elle rentable ?)

## *Évaluation du rendement*

Une régie de régimes de retraite efficace devrait comprendre une évaluation périodique du rendement de l'administration de régimes de retraite. Les rapports de rendement peuvent inclure ce qui suit :

- Y a-t-il des contrôles et des vérifications de données en place ? Les vérifications du régime sont-elles satisfaisantes ?
- Les normes juridiques sont-elles respectées ? Fait-on le suivi du rendement par rapport à ces normes ?
- Y a-t-il d'autres normes et mesures en place ? Quelles sont-elles et comment le suivi est-il fait ?
- Les coûts d'administration sont-ils raisonnables ?



---

## **ANNEXE 5**

---

### **Lignes directrices du BSIF**



Le 1<sup>er</sup> mai 1998

## NOTE DE SERVICE

**Aux :** Administrateurs de régimes de retraite fédéraux assujettis à la  
*Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension (LNPP)*

**De :** Ron Bergeron  
Directeur principal  
Division des régimes de retraite privés

**Objet :** Ligne directrice sur la régie des régimes de retraite fédéraux

La présente ligne directrice décrit les pratiques exemplaires de régie des régimes de retraite fédéraux et les responsabilités des administrateurs de ces régimes. En général, elle reflète les pratiques favorisées par l'industrie des pensions. Elle présente le point de vue du BSIF sur la régie de l'ensemble des régimes de retraite assujettis à la LNPP. Les parties surveillées par le BSIF ont le droit d'être informées des attentes du Bureau à leur égard. Au fur et à mesure de l'évolution de la régie, le BSIF a conclu que sa réglementation détaillée de l'administration des régimes de retraite est inefficace et va à l'encontre du but recherché. Le principal objectif de la ligne directrice est de faciliter la tâche des administrateurs et de promouvoir une régie saine et prudente. Toutefois, le BSIF n'entend pas permettre aux administrateurs de se soustraire à leurs responsabilités; ces derniers demeurent responsables de leurs décisions et de leurs gestes. La présente ligne directrice vise à encourager la réflexion sur les questions de régie et non à la limiter.

Le BSIF poursuit une surveillance ciblée et proactive des régimes de retraite et conserve l'autorité d'exiger la conformité aux normes minimales de la LNPP et au règlement connexe. La présente ligne directrice appuie ces normes minimales et elle oriente aussi le BSIF dans l'évaluation du risque lié à la régie des régimes de retraite.

Les demandes de renseignements sur la présente ligne directrice doivent être adressées à Pirjo Davitt, gestionnaire, Opérations et politique, Division des régimes de retraite privés, Bureau du surintendant des institutions financières, 255, rue Albert, Ottawa, K1A 0H2; téléphone : (613) 990-7867; télécopieur : (613) 990-7394; courrier électronique : penben@osfi-bsif.gc.ca.

p.j.





Office of the Superintendent  
of Financial Institutions Canada

Bureau du surintendant  
des institutions financières Canada

255 Albert Street  
Ottawa, Canada  
K1A 0H2

255, rue Albert  
Ottawa, Canada  
K1A 0H2

---

## **Ligne directrice sur la régie des régimes de retraite fédéraux**

1<sup>er</sup> mai 1998

**Canada**

## Table des matières

1.0	Introduction .....	4
2.0	Principes de saine régie .....	4
3.0	Structure .....	5
4.0	Exécution .....	6
4.1	Documentation .....	6
4.2	Administration des prestations .....	6
4.3	Conformité .....	6
4.4	Capitalisation et placement .....	7
4.5	Contrôles internes .....	7
5.0	Qualité de la régie .....	8
Annexe I — Cadre juridique .....		10
Annexe II — Surveillance et gestion .....		12
1.	Objectifs et politiques des régimes de retraite .....	12
2.	Besoins des employeurs et des participants .....	12
3.	Stabilité financière et capitalisation .....	13
4.	Fonctionnement du régime .....	13
5.	Délégation et impartition .....	14
6.	Contrôle des dépenses .....	14
7.	Communication aux participants .....	15
8.	Tenue de registres .....	15
9.	Documentation du régime .....	16
10.	Prévisions et évaluation du rendement .....	16
Annexe III — Impartition .....		18
Annexe IV — Particularités de la régie lorsque l'employeur agit en qualité d'administrateur .....		20
1.	Politiques de placement et de capitalisation .....	20
2.	Dépenses .....	20
3.	Politique des prestations .....	20
Annexe V — Particularités de la régie lorsque le conseil de fiducie agit en qualité d'administrateur .....		22
1.	Composition et orientation du conseil .....	22
2.	Investissements .....	22
3.	Conseils indépendants et objectifs .....	22
4.	Bonification des prestations .....	22
5.	Rémunération des fiduciaires .....	23
6.	Collecte de données et des cotisations .....	23

## 1.0 Introduction

La régie des régimes de retraite s'entend des rôles et des responsabilités des personnes ayant des obligations fiduciaires envers un régime de retraite. De façon générale, une saine régie est propice au service opportun et rentable des prestations et à l'administration du régime dans le meilleur intérêt des participants et des bénéficiaires. Elle exige des méthodes de contrôle appropriées qui favorisent la prise de bonnes décisions, leur exécution adéquate et opportune, de même qu'un examen et une évaluation périodiques. Bien que la saine régie ne constitue pas en soi un gage de bonne performance, elle contribue à la prospérité d'un régime.

En outre, une saine régie peut réduire la responsabilité éventuelle du répondant, de l'administrateur et des conseillers du régime. Une saine régie exige que l'on rende clairement compte de chaque décision prise relativement à un régime. Cette responsabilisation contribue à améliorer l'administration des régimes.

La *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension (LNPP)* prescrit la qualité de gestion applicable à l'administration des régimes de retraite. La loi sur les fiducies impose également des obligations fiduciaires aux administrateurs (il y a lieu de se reporter à l'« Annexe I - Cadre juridique »). De plus en plus, la régie des régimes de retraite retient l'attention des répondants, participants, tribunaux et organismes de réglementation. Au fur et à mesure de l'évolution de la régie, le BSIF a conclu que sa réglementation détaillée de la gestion des régimes de retraite est inefficace et va à l'encontre du but recherché. Pour de nombreux aspects de l'administration des pensions, il est préférable de se reporter aux objectifs du régime et à la qualité de gestion exigée des administrateurs pour atteindre ces objectifs.

La présente ligne directrice souligne des questions que les administrateurs doivent se poser lorsqu'ils élaborent et examinent le cadre de régie d'un régime de retraite. Son principal objectif est d'aider les administrateurs à accomplir leur travail et à promouvoir des méthodes de régie saines et prudentes.

## 2.0 Principes de saine régie

La saine régie des régimes de retraite repose sur quelques principes simples :

- des objectifs clairement formulés,
- l'indépendance du conseil de gestion par rapport au répondant du régime,
- une séparation de la régie et des opérations et une définition claire des rôles et des responsabilités,
- la responsabilisation et les contrôles internes,
- des connaissances et des compétences adéquates,
- l'exercice d'une diligence raisonnable pour les décisions et la surveillance des tâches déléguées,

- le contrôle des dépenses et la protection contre les conflits d'intérêts,
- la transparence et la communication complète.

En plus de la présentation des principes généraux d'une saine gestion, les annexes du présent document examineront l'application de ces principes à l'aide de situations et d'exemples précis.

### 3.0 Structure

Le répondant d'un régime doit établir, modifier et cesser un régime de retraite selon les ententes contractuelles, les dispositions du régime et la législation pertinente. Les objectifs sont définis par le répondant dans la documentation du régime. Même s'il est reconnu que le répondant joue un rôle double à l'égard du régime, le présent document met l'accent sur son rôle d'administrateur-fiduciaire plutôt que sur celui d'employeur ou de syndicat agissant à titre de répondant.

Tout régime de retraite doit être confié à un administrateur. Ce dernier assume deux rôles distincts :

- un rôle de fiduciaire en matière d'orientation générale et de surveillance,
- un rôle de gestionnaire à l'égard de l'administration quotidienne.

Dans le cas d'un régime interentreprises établi aux termes d'une convention collective, un conseil de fiducie supervise les tâches administratives exécutées par des fournisseurs, des employés du régime ou le syndicat. En général, dans le cas d'un régime à employeur unique, le conseil d'administration de ce dernier, un comité des pensions relevant du conseil d'administration ou un cadre supérieur de la société peut superviser les tâches administratives exécutées par des gestionnaires internes ou des agents et conseillers externes du régime.

Même si l'administrateur peut déléguer des tâches administratives, la responsabilisation de l'orientation et de la surveillance ne peut faire l'objet d'une délégation. Dans la mesure du possible, les fonctions de surveillance doivent être indépendantes des fonctions de gestion. Le canal de délégation doit être documenté et des objectifs de rendement et des liens hiérarchiques entre les deux rôles doivent être définis.

La principale obligation de l'administrateur est d'agir dans le meilleur intérêt des participants et des bénéficiaires du régime. L'administrateur a des obligations fiduciaires, qu'il agisse à titre de fiduciaire ou de gestionnaire.

## 4.0 Exécution

La régie d'un régime de retraite comprend la surveillance de l'administration, l'examen de l'atteinte des objectifs et l'évaluation du rendement des personnes chargées de l'administration.

### 4.1 Documentation

Les régimes de retraite sont appuyés par un texte et des registres connexes. La documentation du régime en présente les objectifs et elle doit être cohérente avec les obligations effectives découlant du régime. Cela vise à s'assurer que l'administrateur (dans ses rôles de fiduciaire et de gestionnaire) dispose d'une orientation écrite pour accomplir son travail et à permettre aux bénéficiaires de connaître leurs droits aux termes du régime. Les promesses faites autrement qu'aux termes du texte officiel sont incohérentes avec les principes d'exposé complet, d'énoncé clair des objectifs et de contrôles internes. Elles donnent lieu à des malentendus chez les participants et les personnes chargées de la capitalisation et de la gestion des risques financiers du régime.

### 4.2 Administration des prestations

Puisque la *LNPP* exige qu'il agisse en qualité de fiduciaire pour le compte de l'employeur, des participants et des autres bénéficiaires, l'administrateur doit contribuer à la réalisation des objectifs du régime. Le premier objectif de tout régime de retraite consiste à verser des prestations aux participants. C'est pourquoi l'administrateur doit :

- mettre en œuvre les dispositions du régime,
- interpréter les dispositions de manière compatible avec le régime,
- recourir à son pouvoir discrétionnaire de manière équitable, transparente et objective,
- obtenir des précisions au sujet des dispositions vagues, avec l'aide des conseillers juridiques ou des tribunaux, le cas échéant;
- tenir des registres exacts et complets,
- veiller au respect des normes minimales de la *LNPP* et des autres lois dominantes.

### 4.3 Conformité

Le fait de déroger à la législation risque de nuire à la capacité du régime de s'acquitter de ses obligations envers les participants. La conformité est la responsabilité de l'administrateur puisque le BSIF n'a pas le mandat de vérifier si chaque disposition du régime satisfait aux normes de la *LNPP*. Pour s'acquitter de son obligation d'agir avec prudence, l'administrateur doit obtenir l'aide de professionnels dans les domaines où il ne possède pas les compétences nécessaires et maintenir en poste un personnel formé et qualifié afin de répondre aux obligations de conformité du régime.



#### 4.4 Capitalisation et placement

La planification stratégique d'un régime à prestations déterminées doit projeter les politiques de capitalisation et de placement et examiner les fluctuations des cotisations et du niveau de solvabilité sous divers scénarios plausibles. Pour ce faire, il est préférable de demander l'aide du gestionnaire de placement et de l'actuaire.

Le rôle de l'administrateur consiste à s'assurer que les niveaux de capitalisation sont suffisants pour permettre le versement des prestations. Les responsabilités suivantes peuvent être dévolues au fiduciaire eu égard à l'état du régime capitalisé :

- le contrôle de l'adéquation des cotisations nécessaires pour combler les besoins actuels et futurs,
- l'examen de la sensibilité du régime à la situation économique et démographique,
- la détermination du niveau souhaité de surplus offrant une marge de sécurité contre les replis éventuels,
- le maintien du niveau souhaité de protection des prestations en contenant ou en remaniant ces dernières, en modifiant la politique de placement ou en accélérant les cotisations.

Dans le cas d'un régime à cotisations déterminées, le rôle de l'administrateur consiste à maximiser les comptes des participants pour assurer un revenu de retraite raisonnable et informer les participants des risques inhérents aux régimes de retraite à cotisations déterminées.

De plus, tous les administrateurs de régimes de retraite doivent mettre en place des procédures pour :

- collecter, recevoir et valider les cotisations des employeurs et des employés,
- garder séparément les actifs du régime de ceux de l'employeur,
- investir prudemment les actifs du régime conformément à la politique de placement du régime et à la législation applicable.

#### 4.5 Contrôles internes

Tout régime de retraite doit avoir un cadre de contrôle interne afin d'assurer la mise en œuvre des politiques, la sécurité des ressources et le versement des prestations conformément aux dispositions du régime. L'administrateur agissant en qualité de fiduciaire doit comprendre et approuver le cadre et les procédures écrites de contrôle interne à l'appui de celui-ci.

Les procédures de contrôle interne doivent :

- définir les responsabilités et la responsabilisation,

- établir le processus de recommandation, d'approbation et de mise en œuvre des décisions,
- prescrire la fréquence et le mode de communication.

Des procédures doivent être en place pour assurer l'interprétation cohérente des dispositions du régime et le juste versement des prestations. Les dérogations, lorsque les dispositions ne sont pas claires ou qu'une certaine latitude existe, doivent être examinées et approuvées par l'administrateur, en sa qualité de fiduciaire.

De plus, le régime de retraite doit établir par écrit des règles précises sur les frais d'administration, de placement et autres dépenses du régime.

## 5.0 Qualité de la régie

La régie doit faire l'objet d'un examen permanent afin de relever les nouveaux défis. Pour évaluer son propre rendement, le fiduciaire doit répondre au moins aux questions suivantes :

- Le fiduciaire connaît-il ses obligations fiduciaires?
- Le devoir de loyauté envers le régime et ses bénéficiaires compte-t-il plus que celui envers les intérêts de l'organisme qui nomme le fiduciaire et les autres intervenants et parties apparentées?
- La régie donne-t-elle suite aux objectifs du régime de retraite?
- Le fiduciaire a-t-il défini ses attentes à l'endroit des gestionnaires du régime et clairement attribué les obligations de rendre compte des résultats?
- Le code de conduite est-il bien défini pour orienter le fiduciaire? (Des mécanismes de contrôle adéquats permettent-ils de mettre le régime à l'abri des conflits d'intérêts ainsi que de la malhonnêteté ou de l'incompétence des fiduciaires, gestionnaires et conseillers?)
- Le fiduciaire dispose-t-il de l'information adéquate pour surveiller les risques auxquels le régime est exposé et pour établir des stratégies afin de composer avec ces risques?
- Comment le fiduciaire du régime a-t-il accompli son mandat?

Le rendement du fiduciaire peut être évalué par le biais de la sécurité des prestations et des évaluations du service, des sondages sur la satisfaction des participants au régime ou d'une autre méthode d'auto-évaluation combinée à la communication avec les participants. Le fiduciaire doit évaluer son respect des objectifs du régime et son comportement à cet égard. Il doit aussi déterminer comment et à qui communiquer les résultats.

En sa qualité de fiduciaire du régime, l'administrateur doit s'interroger sur la justification de ses interventions et sur sa diligence raisonnable.

FIN

## Annexe I — Cadre juridique

L'article 8 de la *LNPP* définit la qualité de gestion générale de l'administration des régimes de retraite :

- 8(3) L'administrateur d'un régime de pension gère le régime et le fonds de pension en qualité de fiduciaire de l'employeur, des participants actuels ou anciens et de toutes autres personnes qui ont droit à des prestations de pension ou à des remboursements au titre du régime.
- 8(4) L'administrateur doit agir, dans sa gestion, avec autant de prudence que le ferait une personne normale relativement aux biens d'autrui.
- 8(5) L'administrateur qui a ou doit avoir, compte tenu de sa profession ou de son entreprise, des connaissances ou aptitudes utiles en l'occurrence est tenu de les mettre en oeuvre dans la gestion du régime ou du fonds de pension.

La loi sur les fiducies impose aussi des obligations fiduciaires aux administrateurs :

- défendre les intérêts du régime,
- agir de manière raisonnable et prudente,
- éviter que les intérêts personnels n'entrent en conflit avec ceux du régime,
- ne pas bénéficier des mesures prises à titre de fiduciaires et rendre compte des bénéfices non autorisés,
- adopter une attitude impartiale face à des intérêts divergents (légitimes).

### L'administrateur en vertu de la *LNPP*

- Dans le cas de régimes interentreprises établis aux termes d'une ou de plusieurs conventions collectives, l'administrateur est un conseil de fiducie ou un organisme semblable.
- Pour les régimes qui ne sont pas établis conformément à une convention collective par des groupes d'employeurs non apparentés, l'administrateur est un comité des pensions, tel qu'il est défini à l'alinéa 7(1)b) de la *LNPP*.
- Pour les autres régimes, l'administrateur est l'employeur, à moins que le régime ne soit établi d'après une ou plusieurs conventions collectives, auquel cas l'administrateur est un conseil de fiducie ou un organisme semblable ou encore l'employeur, selon ce qui est précisé par le régime.
- Dans le cas des régimes de retraite simplifiés, l'administrateur est l'institution financière.

Les propositions du projet de loi S-3 sont incluses dans cette définition de l'administrateur.



## Annexe II — Surveillance et gestion

Même si, en sa qualité de fiduciaire, l'administrateur doit superviser le fonctionnement du régime, certaines activités et tâches administratives courantes sont souvent confiées aux gestionnaires du régime. Les exemples suivants exposent cette relation et la responsabilisation dans certains cas précis.

### 1. Objectifs et politiques des régimes de retraite

L'administrateur doit veiller à ce que le régime continue de verser les prestations prévues. L'établissement de stratégies permettant de respecter ces engagements constitue un rôle clé de la régie de tout régime de retraite. L'administrateur, en sa qualité de fiduciaire, est responsable de la mise en œuvre de ces stratégies et il doit les approuver avant leur exécution. Les gestionnaires et les spécialistes externes fournissent des conseils, particulièrement sur les aspects techniques, mais ils ne sont responsables qu'à l'égard des activités qui leur ont été confiées. Si on leur confère un pouvoir discrétionnaire, les gestionnaires doivent aussi être tenus de réaliser certains objectifs. Par exemple, le choix des placements qu'un gestionnaire décidera de faire dépendra des politiques du régime à l'égard des points de référence, des rendements prévus, des styles de gestion de l'actif et des exigences de diversification et de liquidité.

La saine régie exige une solide compréhension des politiques du régime. Même si les spécialistes sont responsables des conseils fournis, il est essentiel pour l'administrateur, dans son rôle de fiduciaire, d'évaluer les conseils reçus dans le contexte de ses propres connaissances et expérience, de questionner les spécialistes et de reconnaître les limites éventuelles de ceux-ci. Par exemple, l'actuaire-conseil peut être en mesure de prouver l'existence d'actifs excédentaires en fonction de certaines hypothèses et le conseiller juridique peut fournir des conseils sur l'interprétation de la documentation du régime et sur les jugements faisant jurisprudence, mais l'administrateur-fiduciaire doit déterminer dans quelle mesure il recourt à ces conseils et établir la politique sur le traitement du surplus, compte tenu des objectifs du régime.

### 2. Besoins des employeurs et des participants

En sa qualité de fiduciaire du régime de retraite, l'administrateur doit participer aux discussions permettant de déterminer si la prorogation du régime dans sa forme actuelle est bien inspirée. Les modalités du régime continueront-elles de répondre aux besoins des employés et de satisfaire à la politique de ressources humaines de l'employeur? Les préférences des bénéficiaires, les aspects démographiques et économiques et l'existence d'autres méthodes pour assurer le revenu de retraite peuvent faire en sorte que le statu quo du régime ne constitue plus la meilleure solution. Même si les objectifs et la conception du régime ainsi que la décision finale de modifier ou de cesser le régime sont déterminés par l'employeur en fonction de ses propres intérêts ou par le syndicat lors d'ententes négociées, l'administrateur conserve un rôle. L'administrateur-fiduciaire du

régime doit s'assurer que ses obligations fiduciaires sont remplies grâce à des conseils et des recommandations judicieuses. L'administrateur-fiduciaire doit tenir scrupuleusement compte des intérêts des bénéficiaires au cours de ces discussions.

### **3. Stabilité financière et capitalisation**

En sa qualité de fiduciaire, l'administrateur doit évaluer la sensibilité du régime aux changements économiques et démographiques et déterminer comment ces changements peuvent influencer sur la volonté et la capacité de cotisation de l'employeur ou de l'industrie. Par exemple, l'administrateur-fiduciaire doit tenir compte de l'évolution des cours sur les marchés obligataires et boursiers, ainsi que des taux d'intérêt et des effets de l'inflation. La politique de placement adoptée alors que le régime en est à ses débuts et que l'employeur est en pleine expansion ne convient peut-être plus lorsque la croissance cesse et que l'effectif commence à vieillir. La pratique consistant à mettre à jour l'assiette des gains des régimes de gains moyens de carrière en créant un déficit actuariel peut être facile à soutenir lorsque le régime est jeune. Elle peut toutefois devenir intenable en raison du profil des participants ou de l'évolution de la conjoncture économique. La planification financière stratégique peut donner lieu à la capitalisation anticipée de la bonification des prestations ou au moins à la réduction de la période d'amortissement pour réduire le risque de devoir renoncer à des prestations plus tard.

L'administrateur d'un régime à cotisations déterminées devra déterminer, entre autre choses :

- qui prendra les décisions de placement,
- si les participants investissent le total du compte ou seulement leurs propres cotisations,
- le nombre et la diversité des choix de placement requis pour influencer de façon importante sur les rendements éventuels et le risque,
- la diligence dans la sélection des choix de placement, si les représentants des participants collaborent à la sélection,
- les normes de contrôle du rendement des placements,
- la fréquence selon laquelle les participants peuvent modifier leurs choix de placement,
- la meilleure méthode pour présenter aux participants les risques de ce type d'épargne-retraite, particulièrement au cours des périodes de faibles rendements sur les placements et de coûts élevés des rentes,
- les renseignements et les conseils en placement à fournir aux participants,
- comment enseigner aux participants à prendre de bonnes décisions de placement,
- comment traiter les dépenses.

### **4. Fonctionnement du régime**

La surveillance n'est efficace que si les gestionnaires reçoivent des instructions claires de la part du fiduciaire et s'ils comprennent parfaitement leurs rôles en termes de résultats

prévus et de politiques appliquées. L'administrateur-fiduciaire a besoin de renseignements adéquats et opportuns sur le rendement financier et administratif pour superviser le fonctionnement du régime. L'information utilisée par le fiduciaire est préparée par les gestionnaires et les conseillers et l'administrateur doit songer à la faire vérifier par des vérificateurs indépendants.

L'administrateur, en qualité de fiduciaire, doit accomplir les tâches suivantes lors de sa supervision du fonctionnement du régime :

- déterminer périodiquement si les objectifs du régime sont atteints,
- assurer l'absence de conflits d'intérêts (éventuels),
- assurer la mise en place des contrôles et leur vérification régulière,
- formuler les attentes avec les gestionnaires et évaluer le rendement, par le biais d'une délégation efficace, le cas échéant,
- déterminer les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs et des stratégies,
- examiner la correspondance relative au régime pour évaluer des questions précises liées à l'administration,
- maintenir des registres adéquats des réunions et des décisions importantes influant sur le régime et confirmer le suivi.

## **5. Délégation et impartition**

L'administrateur-fiduciaire d'un régime de retraite requiert des compétences et des connaissances diverses pour relever les défis auxquels il est confronté. Il peut les acquérir en embauchant du personnel compétent (gestionnaires de régimes) ou par le biais de l'impartition. La sélection du personnel et (ou) des agents et le contrôle du travail délégué relèvent de la partie à l'origine de la délégation. De plus, il doit évaluer la qualité des services et décider s'il convient de suivre les conseils reçus. En qualité de fiduciaire ou de gestionnaire, l'administrateur doit comprendre suffisamment les enjeux pour évaluer la crédibilité des conseillers et le fondement de leurs recommandations. On trouvera à l'« Annexe III - Impartition » des précisions sur la diligence raisonnable dont il faut faire preuve pour obtenir les services de tiers.

## **6. Contrôle des dépenses**

En vertu des normes de soin raisonnables, l'administrateur doit, en sa qualité de fiduciaire, établir par écrit des règles et des lignes directrices précises sur l'utilisation des actifs du régime à des fins autres que le service des prestations. Plus particulièrement, les règles doivent indiquer les facteurs sur lesquels l'administrateur devra s'appuyer pour autoriser un paiement à même le fonds de pension, de même que des directives sur les dépenses appropriées du régime. Outre les frais d'administration, il faut traiter des frais de placement et de l'achat de services. Par exemple, si l'on souhaite accroître les connaissances de l'administrateur du régime et de ses collaborateurs en les faisant participer à des conférences, il faut établir et documenter des lignes directrices indiquant



les conférences jugées appropriées, les résultats attendus de leur participation, la méthode de communication des résultats, qui doit assister à ces conférences, la comptabilité des dépenses prévues et une explication de ce qui constitue une dépense raisonnable.

Si des frais sont imputés au régime, les procédures doivent au moins préciser :

- l'obligation de conclure par écrit un marché de services et une entente sur le partage des coûts pour tous les services, y compris les services juridiques, comptables ou actuariels, la rémunération du personnel, les systèmes informatiques, les locaux, etc.,
- l'obligation de prouver le recours à un appel d'offres concurrentiel pour les acquisitions,
- les exigences de facturation et de perception;
- la désignation des postes et des personnes autorisées à approuver les honoraires et les frais engagés par le régime,
- comment l'administrateur contrôlera l'application des règles, p. ex. au moyen de vérifications aléatoires.

## **7. Communication aux participants**

Les lois et les règlements ne peuvent tout simplement pas faire état de tout ce dont l'administrateur doit tenir compte pour appliquer les principes de régie à la communication. Le BSIF a publié une ligne directrice distincte sur la communication de renseignements aux participants qui précisera les normes minimales et contiendra des recommandations sur la communication de renseignements additionnels.

L'administrateur doit toujours tenir compte de ses obligations fiduciaires et de la qualité de gestion exigée d'un fiduciaire pour déterminer les renseignements à communiquer, les modalités de communication et l'identité des personnes à informer. Sans égard au moyen de communication ou à l'identité du destinataire, l'information doit être claire, exacte, complète et opportune.

L'administrateur doit aussi veiller à ce que les demandes de renseignements et les plaintes des participants soient traitées par un personnel compétent, de même qu'à la mise en place de mécanismes efficaces de règlement des différends. Il a également intérêt à se pencher sur le rôle d'un comité des participants ou des retraités comme organe de consultation et de diffusion de l'information.

## **8. Tenue de registres**

La tenue de registres touche à la fois les registres des réunions et des décisions de l'administrateur et les systèmes administratifs utilisés à l'interne comme à l'externe. Une tenue de registres efficace doit tenir compte des éléments suivants :

- la modernisation de l'organisation, de la mise à jour et de la transcription des registres,

- la détermination du délai de conservation des registres pour valider le calcul des prestations, calculer le partage des droits, établir les prescriptions de la loi, comme les exigences de capitalisation et les droits au surplus,
- la vérification des registres pour en assurer l'exactitude et donner rapidement suite à toute préoccupation du vérificateur et de l'actuaire au sujet de la qualité des registres du régime.

## 9. Documentation du régime

En plus de décrire les objectifs du régime, la documentation doit, selon les circonstances :

- englober les exigences de la législation pertinente,
- définir les pouvoirs de modification du régime,
- décrire toutes les prestations prévues,
- définir la relation entre les prestations prévues et la capitalisation du régime,
- indiquer les cotisations exigibles et préciser quand l'employeur doit cotiser et quand il peut s'abstenir de le faire,
- faire en sorte que le régime reflète les ententes négociées,
- préciser le pouvoir pour la collecte des cotisations et des données,
- définir les droits aux actifs excédentaires et l'utilisation de ces actifs dans un plan actif et décrire la répartition du surplus lors de la cessation du régime,
- traiter la rémunération ainsi que les débours et les dépenses du régime,
- préciser un examen périodique des dispositions et de la documentation du régime.

Par exemple, un régime peut subventionner couramment le versement de prestations de retraite anticipée sans le consentement de l'administrateur, tel qu'il est exigé par écrit. La pratique liée à des prestations non précisées aux termes du régime et l'information fournie aux participants à cet égard peuvent établir des droits dont l'actuaire ne tiendra pas compte en calculant les exigences de capitalisation, s'il se limite au texte du régime. Une documentation complète et à jour contribuera à prévenir les malentendus et les problèmes de capitalisation.

## 10. Prévisions et évaluation du rendement

L'administrateur (le répondant du régime agissant en qualité de fiduciaire) doit s'attendre et viser à obtenir un respect raisonnable du code de déontologie de la part des fiduciaires, des gestionnaires et des conseillers du régime et, dans le cas d'un comportement incorrect, l'administrateur doit appliquer des mécanismes et faire un suivi, y compris des mesures disciplinaires et des procédures de recours, au besoin.

En examinant le mandat et le rendement du fiduciaire et des gestionnaires du régime, l'administrateur (qui mesure sa propre efficacité et celle des entités auxquelles des tâches ont été confiées) doit prendre les mesures suivantes, le cas échéant :



- vérifier si le fiduciaire est suffisamment indépendant pour surveiller la gestion du régime,
- vérifier si l'administrateur, en qualité de fiduciaire et de gestionnaire, continue d'augmenter ses connaissances sur l'évolution de la régie des régimes de retraite et sur d'autres pratiques commerciales et financières judiciaires,
- vérifier si l'administrateur dispose des compétences pour comprendre les marchés financiers, la gestion des risques, la législation et les autres questions générales sur les pensions ainsi que d'autres sujets plus précis à propos du régime, comme les prestations prévues, l'état actuel du régime, ses principales politiques et le mode de fonctionnement pour l'administration du régime,
- mettre à jour la liste des nouveaux candidats admissibles au poste de fiduciaire,
- établir des objectifs annuels pour la gestion du régime et examiner régulièrement les progrès accomplis à l'égard de ceux-ci,
- donner des instructions claires à ceux qui sont chargés d'administrer le régime, instructions ne comportant pas de marge discrétionnaire induue,
- vérifier qu'aucun membre du personnel chargé de l'administration du régime ne travaille à l'opposé des objectifs du régime,
- vérifier si l'information servant à l'administration du régime, la formulation des politiques et la planification stratégique est fiable et objective,
- vérifier si l'administrateur a donné suite aux observations et recommandations découlant de la plus récente vérification de la régie et, si aucune vérification n'a été faite, s'il faut en faire une.

Par exemple, aux fins des décisions de placement, l'administrateur ne doit pas s'exposer à des pressions indues ni à des incitations de recouvrement du capital pour aider des industries en déclin ou des projets en difficulté. Si l'administrateur a conféré aux fiduciaires ou aux gestionnaires du régime un pouvoir discrétionnaire relativement à certaines décisions de placement, ces dernières doivent être conformes aux objectifs du régime et découler d'un processus décisionnel prudent. Si l'administrateur constate qu'il a omis d'établir un tel cadre, des mesures correctives doivent être prises sur-le-champ et les erreurs doivent être corrigées.

### Annexe III — Impartition

Afin de faire preuve de diligence raisonnable dans l'obtention des services, l'administrateur doit vérifier au moins ce qui suit :

- le fournisseur est compétent,
- les intérêts du fournisseur n'entrent pas en conflit avec ceux du régime,
- le fournisseur dispose de ressources financières suffisantes pour entretenir des rapports stables,
- le fournisseur offre un service adéquat et il a mis en place des mesures d'évaluation du rendement,
- l'entente est rentable,
- le fournisseur applique les procédures et les contrôles requis pour garantir le respect des règles de confidentialité, la tenue de registres exacts et la sûreté des actifs du régime.

Le marché conclu avec un fournisseur de services exige ce qui suit :

- le fournisseur se conformera à toutes les politiques du régime,
- le fournisseur garantit l'absence de conflits d'intérêts, les compétences du personnel chargé d'accomplir le travail, la confidentialité et le rendement,
- le fournisseur tiendra des registres,
- le fournisseur et ses parties apparentées indiqueront à l'administrateur du régime toute rémunération directe ou indirecte obtenue d'autres sources en contrepartie de travaux relatifs au régime, p. ex. les commissions versées par les sociétés d'assurances à l'achat de rentes ou de placements,
- le fournisseur sera d'accord avec les modalités de prorogation ou de cessation de l'entente, y compris son acceptation de coopérer avec son successeur, les autres fournisseurs de services et les organismes de réglementation.

L'administrateur doit aussi accomplir les actions suivantes :

- signaler à tout professionnel dont il retient les services qu'il a pour politique d'informer les associations professionnelles et (ou) les organismes de réglementation compétentes en cas de pratiques douteuses,
- vérifier périodiquement la qualité du service et la rentabilité de l'entente,
- résilier le marché lorsqu'il y a des preuves crédibles sur la mauvaise qualité du service et sur l'absence de rentabilité de l'entente.

Pour réaliser certains des éléments précédents, l'administrateur peut songer à une vérification du fournisseur de services, conformément aux normes du chapitre 5900 du *Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés* et ce, au début, au cours ou à la fin du marché. La vérification peut être réalisée par un vérificateur interne ou externe de l'acheteur ou du fournisseur, en

fonction des circonstances. Des précisions sur l'impartition sont présentées dans l'énoncé de politique 1997-02 daté du 1<sup>er</sup> août 1997 et intitulé *Impartition des fonctions d'une IFF*.

## **Annexe IV — Particularités de la régie lorsque l'employeur agit en qualité d'administrateur**

La *LNPP* stipule que l'administrateur agit en qualité de fiduciaire pour le compte de l'employeur, des participants et des autres bénéficiaires. Toutefois, si l'employeur agissant à titre d'administrateur se retrouve en situation de conflit d'intérêts, lorsque son rôle d'employeur et celui de fiduciaire du régime exigent des mesures contraires, il doit agir dans l'intérêt des participants au régime. Cela influe sur l'élaboration de la politique de placement et, pour certaines procédures, sur le traitement des dépenses et l'octroi des prestations.

### **1. Politiques de placement et de capitalisation**

Les politiques de placement qui garantissent une sécurité élevée des prestations accumulées peuvent comporter des perspectives de rendement moins intéressantes que les investissements audacieux qui insistent davantage sur un rendement élevé que sur la sécurité des prestations. L'employeur profitera de placements audacieux qui contribuent à réduire ses coûts, dans le cas d'un régime à prestations déterminées. La sûreté des prestations des participants peut être favorisée par une politique assortie d'hypothèses de rendement prudentes, notamment lorsque l'administrateur tente de maintenir le ratio de solvabilité du régime à l'abri des changements des taux d'intérêt ou d'inflation. En même temps, il peut y avoir un compromis à faire entre la sécurité et le montant des prestations. L'administrateur doit viser un juste équilibre entre le risque et les récompenses, sans négliger ses obligations fiduciaires. (Pour obtenir d'autres renseignements, il y a lieu de se reporter à la ligne directrice du BSIF sur la politique de placement des régimes de retraite.)

### **2. Dépenses**

Nombre d'employeurs estiment qu'ils paient le coût résiduel du régime après déduction des cotisations salariales et que, par conséquent, la question de savoir s'ils règlent ce coût directement ou à même le fonds de pension ne fait guère de différence. Or, le règlement à même le fonds de pension de dépenses incompatibles avec l'objet du régime peut constituer une utilisation illégale de ce fonds. La documentation du régime doit indiquer clairement à l'administrateur les paiements admissibles à même le fonds. Assurément, les dépenses engagées par l'employeur dans son propre intérêt et non à titre de fiduciaire du régime ne doivent pas l'être à même le fonds de pension.

### **3. Politique des prestations**

Bon nombre d'employeurs considèrent leurs régimes de retraite comme des outils de gestion des ressources humaines. Les employeurs peuvent servir leurs propres intérêts en versant des prestations spéciales à certains groupes en période de compression des effectifs ou pour attirer des travailleurs ayant des compétences particulières. Un fiduciaire n'a pas à faire preuve d'uniformité s'il est tenu, aux termes du régime, de privilégier certains bénéficiaires dans certaines circonstances. Toutefois, en agissant en qualité d'administrateur, l'employeur doit se conformer aux dispositions du régime et

exercer de façon impartiale tout pouvoir discrétionnaire. Les écarts de traitement ne doivent pas être arbitraires; ils doivent plutôt refléter l'application de la politique établie aux circonstances en l'espèce.



## **Annexe V — Particularités de la régie lorsque le conseil de fiducie agit en qualité d'administrateur**

Les régimes de retraite négociés soulèvent des problèmes de régie particuliers parce qu'ils constituent souvent des enjeux de taille au cours de la négociation collective.

### **1. Composition et orientation du conseil**

Le conseil de fiducie doit accorder une attention particulière à l'éducation de ses membres et à la planification d'une relève ordonnée. En théorie, le conseil doit être représentatif des divers groupes intéressés au régime : les employeurs, les participants actifs, les retraités et les autres anciens participants. Le conseil doit songer à d'autres moyens de connaître les opinions d'un groupe mal représenté, comme l'envoi d'avis spéciaux fournissant l'occasion d'apporter des commentaires.

### **2. Investissements**

Les fiduciaires doivent veiller à administrer les fonds de manière à réaliser les objectifs du régime. La solidarité avec d'autres syndicats ou sections locales ou la promotion de l'emploi dans une industrie donnée doivent être évaluées par les fiduciaires d'une manière cohérente avec les politiques de placement du régime et leurs propres obligations fiduciaires relativement à celui-ci. Les obligations fiduciaires du conseil doivent établir la norme selon laquelle toutes les décisions de placement sont évaluées. (Pour obtenir d'autres renseignements, il y a lieu de se reporter à la ligne directrice du BSIF sur la politique de placement des régimes de retraite.)

### **3. Conseils indépendants et objectifs**

La nature contradictoire de la négociation collective en marge du fonctionnement du régime ne doit pas empêcher les fiduciaires de s'appuyer sur des conseils indépendants et objectifs. Par exemple, le syndicat peut avoir des raisons d'exagérer ou de minimiser les augmentations salariales prévues, ou l'employeur peut chercher à exagérer ou à minimiser le risque de mise à pied. Pour chiffrer les prestations, il est difficile d'évaluer les projections sur les cotisations futures nécessaires pour les financer quand celles-ci n'ont pas encore été négociées. La difficulté d'obtenir des conseils indépendants et objectifs doit inciter les fiduciaires à se montrer particulièrement prudents, surtout lorsqu'ils approuvent la bonification des prestations.

### **4. Bonification des prestations**

L'assurance d'un traitement équitable envers les différentes générations de participants est une préoccupation raisonnable, particulièrement pour les fiduciaires de régimes négociés à cotisations ou prestations déterminées, et les fiduciaires doivent faire en sorte que chaque génération assume le coût des prestations qu'elle reçoit sans compter sur les cotisations des générations futures. Pour y arriver et veiller en même temps à la sécurité

des prestations prévues, les fiduciaires doivent éviter de créer un déficit actuariel et financer à l'avance les augmentations du coût de la vie. Par exemple, la bonification des prestations rétroactives, comme la protection contre l'inflation, peuvent être mises en place progressivement, à mesure que les fonds sont disponibles. Le conseil peut recourir à des simulations actuarielles à l'aide d'une gamme pratique d'hypothèses, ce qui constitue un outil utile au moment de prendre en considération des ajustements aux prestations.

## **5. Rémunération des fiduciaires**

Le conseil de fiducie doit adopter une politique de rémunération de ses membres pour le temps qu'ils consacrent à leur travail de fiduciaire et le salaire auquel ils renoncent de ce fait. Ce faisant, il doit consulter des conseillers indépendants ayant une expertise de la rémunération. La politique doit être soumise à l'examen d'un conseiller juridique pour en assurer la conformité avec la loi sur les fiducies et les dispositions du régime. Le conseil doit également signaler aux participants tout montant versé aux fiduciaires à titre d'honoraires ou en remboursement de dépenses ainsi que la politique du régime en la matière.

## **6. Collecte de données et des cotisations**

Les fiduciaires doivent envisager de refuser la participation d'un groupe d'employés si leur convention collective n'accorde pas au régime les autorisations adéquates pour recueillir les données et les cotisations. Ils doivent élaborer un programme de contrôle des défaillances, y compris des procédures pour recueillir les cotisations non remises. Il importe tout particulièrement de disposer de renseignements opportuns dans le cas d'un régime négocié à cotisations déterminées puisque les occasions d'influer sur les négociations touchant les cotisations sont rares. Les fiduciaires doivent connaître les systèmes en place pour recueillir les données et ils doivent établir des mesures correctives pour traiter les non-conformités. Par exemple, sur recommandation du fiduciaire, le syndicat et l'employeur doivent faire état, dans leur convention collective, du devoir de l'employeur de fournir des renseignements et du droit de l'administrateur du régime de les vérifier ou de les recueillir aux frais de l'employeur si ce dernier ne les produit pas à temps.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing

45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

**November 19, 1998**

*From the Bank of Canada:*

Mr. Gordon G. Thiessen, Governor; and  
Ms Sheryl Kennedy, Deputy Governor.

**Le 19 novembre 1998**

*De la Banque du Canada:*

M. Gordon G. Thiessen, gouverneur; et  
Mme Sheryl Kennedy, sous-gouverneure.



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, November 24, 1998 (a.m.)  
Tuesday, November 24, 1998 (p.m.)

### Issue No. 41

**First meeting on:**  
Bill C-20, An Act to amend the Competition Act  
and to make consequential and related  
amendments to others Acts

**Sixty-second meeting on:**  
Examination of the present state of the  
financial system in Canada

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le mardi 24 novembre 1998 (avant-midi)  
Le mardi 24 novembre 1998 (après-midi)

### Fascicule n° 41

**Première réunion concernant:**  
Le projet de loi C-20, Loi modifiant  
la Loi sur la concurrence et  
d'autres lois en conséquence

**Soixante-deuxième réunion concernant:**  
L'examen de l'état du  
système financier canadien

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kolber
Calbeck	Kroft
* Graham, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Carstairs)	(or Kinsella (acting))
Hervieux-Payette, P.C.	Meighen
Kelleher, P.C.	Oliver
Kenny	Stewart

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Tkachuk substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*November 16, 1998*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kolber
Calbeck	Kroft
* Graham, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Carstairs)	(ou Kinsella (suppléant))
Hervieux-Payette, c.p.	Meighen
Kelleher, c.p.	Oliver
Kenny	Stewart

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 16 novembre 1998*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 17, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Callbeck, seconded by the Honourable Senator Poy, for the second reading of Bill C-20, An Act to amend the Competition Act and to make consequential and related amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 17 novembre 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Callbeck, appuyée par l'honorable sénateur Poy, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la concurrence et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Ferretti Barth, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 24, 1998

(82)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 9:30 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Callbeck, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Kolber, Meighen, Oliver and Stewart (9).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Jackson, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

### WITNESSES:

*From the Department of Industry:*

Mr. Konrad von Finckenstein, Director of Investigation and Research, Competition Bureau;

Mr. Don Mercer, Head, Amendments Unit, Competition Bureau;

Mrs. Nicole Ladouceur, Acting Deputy Director of Investigation and Research, Fair Business Practices Branch, Competition Bureau;

Mr. Robert Lancop, Assistant Deputy Director of Investigation and Research Mergers Branch, Competition Bureau; and

Mr. François Côté, General Counsel and Director, Legal Services.

*From the Retail Council of Canada and Ford Motors:*

Mr. Peter Woolford, Retail Council of Canada; and

Mr. Norm Stewart, Vice-President and General Counsel, Ford Motors.

*From the Canadian Direct Marketing Association:*

Mr. John Gustavson, President and Chief Executive Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 17, 1998, the committee proceeded to study Bill C-20, An Act to amend the Competition Act and to make consequential and related amendments to other Acts.

Mr. von Finckenstein made an opening statement and, together with officials, answered questions.

Mr. Woolford and Mr. Stewart each made an opening statement and then answered questions.

Mr. Gustavson made an opening statement and then answered questions.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 24 novembre 1998

(82)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Callbeck, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Kolber, Meighen, Oliver et Stewart (9).

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Jackson, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

### TÉMOINS:

*Du ministère de l'Industrie:*

M. Konrad von Finckenstein, directeur des enquêtes et recherches, Bureau de la concurrence; et

M. Don Mercer, chef, Unité des modifications, Bureau de la concurrence;

Mme Nicole Ladouceur, sous-directrice intérimaire des enquêtes et recherches, Direction des pratiques commerciales, Bureau de la concurrence;

M. Robert Lancop, sous-directeur adjoint des enquêtes et recherches, Direction des fusions, Bureau de la concurrence; et

M. François Côté, avocat principal et directeur, Services juridiques.

*Du Conseil canadien du commerce de détail et de Ford Motors:*

M. Peter Woolford, Conseil canadien du commerce de détail; et

M. Norm Stewart, vice-président et avocat général, Ford Motors.

*De l'Association du marketing direct:*

M. John Gustavson, président et chef de la direction.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 17 novembre 1998, le comité procède à l'étude du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la concurrence et d'autres lois en conséquence.

M. von Finckenstein fait une déclaration et répond ensuite aux questions avec l'aide des hauts fonctionnaires.

M. Woolford et M. Stewart font tous les deux une déclaration et répondent ensuite aux questions.

M. Gustavson fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, November 24, 1998

(83)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 3:00 p.m., in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Callbeck, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Kroft, Meighen, Oliver, Stewart and Tkachuk (10).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mr. Gerry Goldstein, Director Economics Division and Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

The committee met to consider a draft report on its study of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector.

At 17:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mardi 24 novembre 1998

(83)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Callbeck, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Kroft, Meighen, Oliver, Stewart et Tkachuk (10).

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerry Golstein, directeur de la Division de l'économie, et Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité se réunit pour examiner l'ébauche de rapport portant sur son étude du rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien.

À 17 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Gary Levy

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 24, 1998

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-20, to amend the Competition Act and to make consequential and related amendments to other Acts, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, today we have officials from Industry Canada's Competition Bureau, who are here to deal with Bill C-20. These witnesses will be back as our final witnesses at the end of our hearings on this bill, so we will have another opportunity to question them.

Mr. von Finckenstein, would you like to proceed.

**Mr. Konrad von Finckenstein, Director of Investigation and Research, Competition Bureau, Department of Industry:** Thank you for inviting us here to speak to you about Bill C-20. As you appreciate, we have a very good Competition Act in this country. In Canada, people have more freedom of choice on products and prices than do people in many other countries. However, we wish to ensure that the legislation is kept up to date. Hence the bill before you, which deals with three major areas that need to be updated. The first is deceptive telemarketing, the second is the establishment of a civil track for misleading advertising and other offences, and the third is streamlined merger procedures.

I will speak on these three topics and then walk you through the amendments that were made to this bill when it went through the House of Commons.

[*Translation*]

First, concerning the amendments to the bill regarding the deceptive telemarketing, our main purpose is to give the Bureau fast and effective ways to deal with telemarketing scam artists. Scam artists use the anonymity of telemarketing to defraud Canadians. They prey on all members of society, but tend to focus on the most vulnerable, our senior citizens. This is a real tragedy because when our seniors lose their capital, they lose their source of supplemental income and frankly, they have no other possibilities of finding a new source of revenue.

This is why we want to fight this type of crime. Currently, we estimate the annual losses due to deceptive telemarketing at \$4 billion. This includes scams such as illegal prize pitches, lotteries, loan scams, et cetera.

[*English*]

These kinds of faults also cast a shadow on our very legitimate telemarketing industry, which is worth around \$40 billion per year.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 24 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, qui a été chargé du projet de loi C-20, modifiant la Loi sur la concurrence et d'autres lois en conséquence, se réunit ce jour à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous recevons aujourd'hui des responsables du Bureau de la concurrence d'Industrie Canada qui sont venus pour traiter du projet de loi C-20. Ces témoins reviendront à nouveau pour clore la série de témoignages sur le projet de loi, de sorte que nous aurons une autre occasion de leur poser des questions.

Monsieur von Finckenstein, voulez-vous commencer?

**M. Konrad von Finckenstein, directeur des enquêtes et recherches, Bureau de la concurrence, Industrie Canada:** Merci de nous avoir invités à venir vous parler du projet de loi C-20. Comme vous le savez, nous avons une très bonne Loi sur la concurrence dans notre pays. Au Canada, la population bénéficie d'une plus grande liberté de choix pour les produits et les prix que celle de nombreux autres pays. Mais nous tenons à garder la législation à jour. Ainsi, le projet de loi qui vous est soumis, traite de trois domaines importants qu'il faut mettre à jour. Le premier est le télémarketing trompeur, le deuxième un nouveau régime civil pour la publicité trompeuse et d'autres infractions, et le troisième la simplification des procédures de fusionnement.

J'aborderai ces trois sujets et passerai ensuite en revue pour vous les modifications qui ont été apportées au projet de loi à la Chambre des communes.

[*Français*]

Premièrement, en ce qui concerne les modifications au projet de loi vis-à-vis le télémarketing trompeur, notre objectif principal est de donner au Bureau des moyens rapides et efficaces afin de s'occuper des fraudeurs qui utilisent le télémarketing. Les fraudeurs utilisent l'anonymat du télémarketing afin de frauder les Canadiens. Ils cherchent à abuser tous les membres dans cette société, mais ils visent en général les plus vulnérables, c'est-à-dire nos aînés. C'est vraiment une tragédie, parce que si nos aînés perdent leur capital, ils perdent leur source de revenu complémentaire et franchement, ils n'ont pas d'autres possibilités d'obtenir une nouvelle source de revenu.

Pour cette raison, nous voulons combattre ce type de crime. Nous estimons que pour le moment, quatre milliards de dollars sont perdus chaque année à cause du télémarketing trompeur. Cela inclut les fraudes comme la déclaration illégale sur les prix, les loteries, les fraudes en matière de crédit, et cetera.

[*Traduction*]

Ce genre de délits jettent également une ombre sur notre secteur tout à fait légitime du télémarketing qui représente 40 milliards



It is a perfectly legitimate business, but its reputation is being smeared by fraud artists who use telephones to prey on the elderly.

The amendment on deceptive telemarketing will make using the telephone to make illicit interactive sales a criminal offence. We will have the power to penalize these people, as well as the power of bringing in injunctions to stop this activity.

The second track of the amendment deals with misleading advertising and other offences. Essentially, we have taken these offences and changed them from a criminal offence to a civil offence. In the case of misleading advertising, very often it is a question of going over the line. A fraud is not really being committed. If someone is hurt, this conduct should be stopped, and an injunction should be obtained. However, it is not something for which criminal penalties are appropriate. The legislation, therefore, will allow us to pursue these offences in a civil way, quickly obtain an injunction, and put a stop to the conduct.

Criminal penalties are still possible under the act, but they will be reserved for the most egregious cases, and where people wilfully deceive, we will not hesitate to prosecute.

The third part of the bill before you deals with streamlining the merger review. As you know, we are in the midst of an unprecedented wave of mergers, and it shows no signs of abating. The provisions of this bill will make this process more streamlined. It will also ensure that we obtain the information that we need, and that we do not obtain information that we do not need. It will allow the Competition Bureau to obtain interim orders, so that the closing of a transaction can be delayed while we examine it. It will also allow us to ensure that we focus on the important mergers, and do not become involved in a huge paper exercise. Further, it will reduce the paper burden for the business community.

Once implemented, we expect that these provisions will reduce the number of transactions in which we become involved by about 15 per cent. That is to say, we will be focusing on the big ones and we will not be dealing with the little ones. More to the point, we will be able to deal with the little ones in a quicker, more streamlined and efficient fashion.

#### [Translation]

There are other secondary amendments in Bill C-20. We do not have, for instance, the broadening of authority for the making of orders to avoid prosecution for less serious offences, the title of director of investigation and research becomes commissioner of competition in order to better reflect his mixed law enforcement and policy role. We will formalize the responsibilities of the Director in relation to the administration and enforcement of specific labelling statutes.

de dollars par an. C'est une activité commerciale tout à fait légitime, mais sa réputation est ternie par les fraudeurs qui utilisent le téléphone pour s'en prendre aux personnes âgées.

L'amendement proposé concernant le télémarketing trompeur fera de l'utilisation du téléphone pour des ventes interactives illicites une infraction criminelle. Nous serons habilités à pénaliser ces personnes et à prévoir des injonctions afin de faire cesser cette activité.

Le deuxième amendement porte sur la publicité trompeuse et autres inventions. Nous faisons essentiellement de ces infractions criminelles des infractions civiles. Dans le cas de la publicité trompeuse, il s'agit très souvent de dépasser les limites. Une fraude n'est pas réellement commise. Si quelqu'un subit un préjudice, il faudrait interrompre cette activité et obtenir une injonction. Toutefois, les pénalités criminelles ne sont pas indiquées en l'occurrence. La législation nous permettra donc d'entamer des poursuites au civil, d'obtenir rapidement une injonction et de mettre un terme à cette activité.

Les sanctions criminelles restent encore possibles en vertu de la loi, mais elles seront réservées aux affaires les plus monstrueuses et nous n'hésiterons pas dans ce cas à poursuivre.

La troisième partie du projet de loi qui vous est soumis traite de la simplification de l'examen des fusionnements. Comme vous le savez, nous connaissons actuellement une vague sans précédent de fusions, et elle ne semble pas donner des signes de ralentissement. Les dispositions du projet de loi rendront le processus plus simple. Elles garantiront également que nous recevrons l'information dont nous avons besoin et non pas celle dont nous n'avons pas besoin. Elles permettront au Bureau de la concurrence d'obtenir des ordonnances provisoires de sorte que la clôture des transactions pourra être reportée pendant la durée de l'examen. Elles nous permettront aussi de faire en sorte que l'on s'occupe des fusions importantes en évitant la paperasserie inutile. De plus, elles réduiront aussi la paperasserie pour les entreprises.

Une fois qu'elles auront été mises en oeuvre, nous nous attendons à ce que ces dispositions réduisent le nombre de transactions auxquelles nous devons nous intéresser d'environ 15 p. 100. Cela veut dire que nous nous attacherons aux plus importantes et que nous ne nous occuperons pas des plus petites. Ou plutôt, nous nous occuperons des plus petites beaucoup plus rapidement, de façon plus simple et efficace.

#### [Français]

Il y a d'autres modifications secondaires dans le projet de loi C-20. On n'a pas, par exemple, l'élargissement du pouvoir de vente et d'ordonnance afin d'éviter les poursuites dans le cas d'infractions moins graves, le titre du directeur des enquêtes et des recherches est changé pour celui de commissaire de la concurrence afin de refléter davantage son rôle en matière de politique et d'application des lois. On va officialiser les responsabilités du directeur pour l'application de certaines lois en matière d'étiquetage.

*[English]*

When the bill went through the committee process in the House of Commons, it was carefully studied. Many witnesses were called, and the committee made some amendments.

I wish to point those amendments out to you. The first concerns wiretapping. Under Bill C-20, the use of wiretaps — that is, the interception of private communications without consent — is added to section 183 of the Criminal Code. Section 183 now specifies the offences for which wiretapping may be used. It will now also refer to deceptive telemarketing, conspiracy and bid rigging, in accordance with the Competition Act.

When I testified before the House, I pointed out that we had intended to use those sections for conspiracy with regards to price fixing and market sharing. The committee agreed, but passed an amendment that allowed the legislation to reflect that. Of course, we will have to go through the normal procedures of convincing a judge that our existing powers are insufficient, and that there is reasonable and probable cause, et cetera, to wiretap. Once you go through this whole procedure and you wiretap, if it is under section 45, then it has to be in respect of conspiracy to price fix or market share.

Second, if it is regarding telemarketing, then it must be pursuant to an offence under 52(1)(3), which refers to deliberately misleading acts. You cannot wiretap in regard to a failure to make a disclosure; you must have a case where you suspect that someone is deliberately misleading people, and using the telephone to get them to make purchases, subscribe to lotteries, or whatever. Those are the clarifications on wiretap that the committee made.

The committee also clarified that persons engaged in fundraising efforts for charitable or non-profit organizations will be considered to be promoting a business for the purpose of the act. Thus, if funds are solicited for an allegedly charitable purpose, but it is not, in fact, charitable, and people are being misled, that can also be pursued under the act. It ensures not only that both the person making the representation, and the person responsible for making it, are considered to be misleading the public.

Let us imagine that a charity hires a professional canvasser, and that canvasser makes false and misleading representations. We can go after the canvasser, but we can also go after the organization that hired him or her, and the person in whose name he or she makes those misrepresentations.

Third, there is a provision regarding double ticketing under the act, and we think it is outdated. After all, any merchant with any sense who sells a product on which there are two prices will charge the lower one. Otherwise he will have an enraged customer who is unlikely to return to the store. We thought that this provision was no longer required. The committee, however, felt

*[Traduction]*

Lorsque le projet de loi a été soumis au comité de la Chambre des communes, il a été soigneusement étudié. De nombreux témoins ont été convoqués et le comité a apporté certaines modifications.

J'aimerais les passer en revue à votre intention. La première concerne l'écoute électronique. En vertu du projet de loi C-20, le recours à l'écoute électronique — c'est-à-dire l'interception de communications privées sans le consentement des intéressés — est ajouté à l'article 183 du Code criminel. L'article 183 précise maintenant les infractions pour lesquelles on peut avoir recours à l'écoute électronique. On mentionnera donc également le télémarketing trompeur, le complot et le trucage des offres désormais, conformément à la Loi sur la concurrence.

Lorsque j'ai témoigné à la chambre, j'ai précisé que nous avions l'intention d'utiliser ces articles pour les complots relatifs à la fixation des prix et au partage du marché. Le comité a accepté cela et a adopté un amendement qui permet à la législation d'en tenir compte. Bien sûr, il nous faudra passer par les procédures normales consistant à convaincre un juge que les pouvoirs actuels sont insuffisants et qu'il y a des motifs raisonnables de procéder à une écoute électronique. Lorsqu'on passe par toute cette procédure et que l'on place une écoute électronique, si c'est en vertu de l'article 45, il faut que ce soit pour un complot visant la fixation de prix ou le partage du marché.

Deuxièmement, si c'est pour le télémarketing, il faut que ce soit pour une infraction en vertu du paragraphe 52(1)(3), qui mentionne des actions trompeuses délibérées. On ne peut faire une écoute téléphonique concernant le défaut de communiquer des renseignements; il faut qu'en l'occurrence vous soupçonniez que quelqu'un essaie de tromper délibérément des personnes en utilisant le téléphone pour les faire acheter, participer à des loteries ou autre. Ce sont les précisions apportées à l'écoute électronique par le comité.

Le comité a aussi précisé que les personnes qui s'engagent dans des activités de collecte de fonds dans un but charitable ou dans un but non lucratif seront considérées comme faisant la promotion d'une entreprise dans l'optique du télémarketing. Ainsi, si des fonds sont sollicités pour un objectif prétendument charitable, mais que ce n'est pas le cas et que l'on trompe certaines personnes, on peut aussi tenter des poursuites en vertu de la loi. On est ainsi sûr que la personne qui donne des indications tout comme celle qui est responsable de les faire donner sont considérées comme trompant le public.

Imaginons qu'un organisme de bienfaisance engage un professionnel du démarchage et que celui-ci donne des indications fausses et trompeuses. On peut poursuivre le démarcheur, mais on peut aussi poursuivre l'organisation qui l'a engagé ainsi que la personne au nom de laquelle il donne ces indications fausses.

Troisièmement, la loi a une disposition concernant le double étiquetage dans le y qui nous semble dépassée. Après tout, tout commerçant qui a un tant soit peu de bon sens et qui vend un produit sur lequel figure deux prix, fera payer le plus bas. Sinon, il aura un client mécontent qui risque de ne pas revenir à son magasin. Nous avons pensé que cette disposition n'était plus

that it might be useful to retain it in case this behaviour changes. Therefore, this section remains in the act.

Finally, the committee added a whistle-blower protection clause. It is an express encouragement by Parliament to make people aware of the Competition Act. If an employee finds out that his or her employer is violating the Competition Act, he or she can tell us about it in confidence. If the employer fires that employee, or takes disciplinary action against him or her, then the employer will be criminally liable.

Mr. Justice Dubin, formerly of the Ontario Supreme Court, studied this issue. He pointed out that there are all sorts of protections under labour law, collective agreements and provincial legislation. Basically, the committee took the recommendations of Mr. Justice Dubin and put forward an amendment that would render people criminally liable if they were to discipline employees who acted as whistle-blowers in respect of the Competition Act. We would still have to investigate and lay charges. It is a protection that points out the importance that the committee felt should be added to the provisions of the Competition Act.

When I appeared before the House committee, I also tabled with them the guidelines that we will apply should this act come into force. I wanted to do this so that people would realize where the Competition Bureau is coming from, and what approach we will be taking. There are four guidelines. The first deals with how we will use deceptive telemarketing provisions. The second deals with how we will make the choice to proceed criminally or civilly in misleading advertising cases. The third is in respect of how we will interpret the provisions regarding ordinary price claims. The last sets out how we will exercise wiretapping provisions without consent powers, should they be granted us.

We also tabled draft regulations under the new merger provisions. All these documents will be undergoing further consultations and the regulations will be pre-published. I am tabling them with you so that you can appreciate the approach we are taking. We want all of these provisions to be as open and transparent as possible.

Finally, I wish to address the change from a criminal to a civil regime. Lawyers being lawyers, it is possible that people will say, "Parliament required something different. By changing it from civil criminal to civil you really change the whole tenor of these sections." That is not our intention. Our intention is to ensure that we can pursue these offences criminally or civilly, but not to put all the existing jurisprudence in doubt.

Therefore, pursuant to the recommendation from the consultative panel, I urge both you and the House of Commons committee to put a statement in your final report. That statement should say that, "Where the law is reasonably settled in respect of the current provisions, precedents should not be opened up again for debate simply because of the shift from criminal to civil

nécessaire. Mais le comité a jugé qu'il pouvait être utile de la conserver au cas où ce comportement changerait. Cet article est donc resté dans la loi.

Enfin, le comité a ajouté une disposition de protection. Il s'agit d'un encouragement exprès de la part du Parlement à faire connaître la Loi sur la concurrence. Si un employé constate que son employeur enfreint la Loi sur la concurrence, il peut nous le signaler sous le sceau de la confiance. Si l'employeur renvoie cet employé, ou prend des mesures disciplinaires à son endroit, il peut être jugé responsable d'une infraction criminelle.

Le juge Dubin, anciennement de la Cour suprême de l'Ontario, a étudié la question. Il a indiqué qu'il y a toutes sortes de protections qui existent dans le droit du travail, les conventions collectives et la législation provinciale. Le comité a retenu en gros les recommandations du juge Dubin et proposé une modification qui rend responsable d'une infraction criminelle ceux qui prennent des mesures disciplinaires à l'endroit de leurs employés qui ont fait une dénonciation relative à la Loi sur la concurrence. Il nous faut cependant faire une enquête et porter une accusation. C'est une protection que le comité a jugée suffisamment importante pour l'ajouter aux dispositions de la Loi sur la concurrence.

Lorsque j'ai comparu devant le comité de la Chambre, j'ai également déposé les lignes directrices qui seront mises en oeuvre si la loi est adoptée. J'ai tenu à le faire pour que l'on comprenne bien la position du Bureau de la concurrence et son attitude. Il y a quatre séries de lignes directrices. La première concerne la façon dont nous allons utiliser les dispositions relatives au marketing trompeur. La deuxième indique comment nous allons choisir entre un procès au criminel et au civil dans les cas de publicité trompeuse. La troisième concerne la façon dont nous allons interpréter les dispositions relatives aux indications concernant le prix habituel. La dernière précise comment nous allons utiliser les dispositions relatives à l'écoute électronique sans consentement, si elles nous sont accordées.

Nous avons aussi déposé le règlement provisoire découlant des nouvelles dispositions relatives au fusionnement. Tous ces documents feront l'objet de consultations supplémentaires et le règlement sera publié à l'avance. Je vous en remets également une copie pour que vous puissiez comprendre notre attitude. Nous voulons que toutes ces dispositions soient aussi claires et transparentes que possible.

Enfin, je souhaite vous parler du passage du régime criminel au régime civil. Les avocats étant ce qu'ils sont, il est possible que le public dise: «Le Parlement veut quelque chose de différent. En passant du régime criminel au civil, on change vraiment la portée de ces articles.» Ce n'est pas là notre intention. Nous voulons être sûrs de pouvoir poursuivre les responsables de ces infractions au criminel ou au civil, mais non remettre en doute toute la jurisprudence qui existe.

En conséquence, conformément à la recommandation du groupe consultatif, je vous exhorterais, vous et le comité de la Chambre des communes, à mettre une déclaration dans votre rapport définitif. Cette déclaration devrait indiquer que: «Lorsque le droit est raisonnablement établi à l'égard des dispositions actuelles, il ne devrait pas y avoir possibilité que les précédents



adjudicative jurisdiction." That paragraph will make it clear that the body of law that we have will continue to apply, notwithstanding that we are now talking about a civil offence rather than a criminal offence.

Mr. Chairman, my colleagues and I will be more than pleased to answer any questions you may have.

**Senator Oliver:** I should like to thank you, as I did when I spoke in the Senate, for sending some of your senior officers to my office to help explain the bill, and to answer a number of questions that I had.

I wish to address three main areas today. The first one is the same issue that I discussed with your officials in my office — namely, section 206 of the Criminal Code.

I should like to begin with a letter to our chairman, Senator Michael Kirby, from the Canadian Bar Association, dated November 18. They indicate that, when they appear before us, they will be urging the Senate Banking Committee to recommend deleting clause 47 from Bill C-20, because the wiretap is one of the most invasive tools available to the state to investigate the activities of its citizens. They feel that there was not sufficient consultation. Could you comment on that?

My second question deals with whistle-blowing. On whistle-blowing, they say that they would like this committee to delete sections 66.1 and 66.2, and forward them to the Competition Bureau for consideration and public consultation in the next round of amendments to the Competition Act. They are saying, "Postpone this and give the public a chance to discuss it before you bring in something so intrusive."

They go on to say — contrary to what you have told the committee today — that this matter was discussed by the Honourable Mr. Justice Dubin. According to them, he said that the whistle-blower legislation in other jurisdictions has had little impact, and that it is not necessary to bring in this whistle-blowing section, because protection is available through existing processes. In other words, he is saying that it is redundant, so let us not do it again. That is what the Canadian Bar Association will tell us when they appear here.

Perhaps you could address each of those three areas in turn.

**Mr. von Finckenstein:** Let me start with wiretapping.

We are seeking the provisions regarding wiretapping primarily in order to deal with telemarketing. We want to put an end to the kind of conduct that is happening right now. People prey not only on the elderly, but also on others, calling them up to establish a personal relationship, exploiting their loneliness, and selling them bogus products or prizes or by asking for loans or for a bogus donation. They do not do it once — they do it two or three times. They are very clever and exchange the lists between each other. Once the victims reach a loss of \$30,000 or \$40,000, they suddenly realize that this is never-never land.

soient modifiés simplement à cause du passage d'une juridiction criminelle à une juridiction civile de nature judiciaire.» Il sera ainsi clair que la masse de droit que nous possédons va continuer à être valable, même si nous parlons maintenant d'une infraction civile plutôt que d'une infraction criminelle.

Monsieur le président, mes collègues et moi serons très heureux de répondre aux questions éventuelles.

**Le sénateur Oliver:** Je tiens à vous remercier, comme je l'ai fait lorsque j'ai pris la parole au Sénat, d'avoir envoyé des hauts responsables à mon bureau pour expliciter le projet de loi et répondre à plusieurs questions que j'avais à son sujet.

J'aimerais aborder trois domaines principaux aujourd'hui. Le premier porte sur le même sujet que celui que j'ai discuté avec vos responsables dans mon bureau — à savoir l'article 206 du Code criminel.

J'aimerais commencer par une lettre envoyée à notre président, le sénateur Michael Kirby, par l'Association du Barreau canadien, en date du 18 novembre. On nous dit que lorsque les représentants de l'association comparaitront, ils vont presser le comité sénatorial des banques de recommander la suppression de l'article 47 du projet de loi C-20 parce que l'écoute électronique est l'un des outils qui porte le plus atteinte à la vie privée que l'État puisse utiliser pour enquêter sur les activités de ses citoyens. Ils estiment qu'il n'y a pas eu suffisamment de consultations. Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

Ma deuxième question porte sur la dénonciation. À ce sujet, on dit dans la lettre qu'on aimerait que le comité supprime les paragraphes 66.1 et 66.2 et les renvoie au Bureau de la concurrence pour étude et consultation publique dans le cadre de la prochaine série d'amendements à la Loi sur la concurrence. On nous dit qu'il faut: «Reporter la chose et donner à la population l'occasion d'en discuter avant d'adopter une mesure qui constitue une telle ingérence.»

On dit encore — contrairement à ce que vous avez dit au comité — que la question a été discutée par l'honorable juge Dubin. Selon l'association, il a indiqué que la législation relative à la dénonciation dans d'autres juridictions avait eu peu de répercussions, et qu'il n'est pas nécessaire d'adopter un tel article car la protection existe dans d'autres dispositions en vigueur. Il dit en d'autres mots que l'article est redondant et qu'il n'est pas nécessaire de se répéter. C'est ce que l'Association du Barreau canadien nous dira lorsqu'elle comparaitra.

Pouvez-vous traiter de ces trois sujets successivement?

**M. von Finckenstein:** Commençons par l'écoute électronique.

Nous essayons d'obtenir des dispositions à l'égard de l'écoute électronique essentiellement pour régler le problème du télémarcheting. Nous voulons mettre un terme à ce genre de comportement qui a cours actuellement. Des personnes s'en prennent non seulement aux personnes âgées, mais également à d'autres, en les appelant pour établir une relation personnelle, en exploitant leur solitude, et en leur vendant des produits ou des prix faux ou en leur demandant des prêts ou des dons injustifiés. Elles ne le font pas qu'une seule fois — elles le font deux ou trois fois. Elles sont très intelligentes et s'échangent les listes entre elles.

Let me explain how the scam works. Someone phones you up and says, "Senator Oliver, how are you?" This is done in the middle of the afternoon, when elderly people are at home and lonely. A certain relationship is established, for example, by saying that you have won a prize such as a car. They explain it to you — that is, what colour it is, what options are available to you, and everything. They then say, "We will deliver it to you tomorrow morning, but we cannot pay the GST for you. The government will not allow us to do so. We would be breaking the law if we did that, and we are a law-abiding organization. We want to give you the car, so pay us the GST and we will come over with your car."

The person then pays the GST. The car never comes, and a week later the victim is told, "That model is not available. We have a fancier model, but you would have to pay additional money for it." The victim is then taken for a second time. Some new twists are added, and the person is taken advantage of a third time.

When none of that has worked and the person finally hangs up, someone phones up and says, "I am from the RCMP. I understand someone has taken advantage of you. Tell me what happened. Please lay it out." You are feeling victimized at this point in time and someone is offering you some assistance, so you explain it all. After you have unburdened yourself, the person says, "We will get your money back with interest, but you know how underfunded the RCMP is these days. We do not have the means to do this. We need special surveillance and we need the funds to do it." The person is then taken for the last time.

These are the people who I want to put out of business. To get at them, you need to record their spiel. Witnesses usually have frail memories. They will say one thing; the person will say another. Some of them do not make good witnesses, but they are really victimized. I can go to a judge and tell him, "Look, I have the power to seize and search records. We can force people to reply to our inquiries under oath and all of this, but those powers are not sufficient here. In this instance, we know that this person is doing this kind of business. Let us intercept this person." Under the provisions of the act, if the judge says "Yes," we will record it, and we will then have it in black and white.

This act now sets out that when you do telemarketing, you must explain who you are and what you are selling. If it is a product, you must give the reasonable value of the product. If it is a lottery, you cannot ask them to pay for it ahead of time, and so on. It must be a very specific event.

Lorsque leurs pertes atteignent 30 000 ou 40 000 \$, les victimes comprennent tout à coup que c'est le pays de cocagne.

Permettez-moi de vous expliquer comment fonctionne l'escroquerie. Quelqu'un vous téléphone en vous disant: «Sénateur Oliver, comment allez-vous?» Cela se fait en général vers le milieu de l'après-midi lorsque les personnes âgées sont seules à la maison. Une certaine relation s'établit lorsqu'on vous dit par exemple que vous avez gagné un prix, peut-être une voiture. On vous explique tout — c'est-à-dire on vous dit de quelle couleur elle est, quelles options vous pouvez choisir et le reste. Mais on ajoute: «Nous allons vous la livrer demain matin, mais nous ne pouvons pas payer la TPS à votre place. Le gouvernement ne le permet pas. Nous enfreindrions la loi si nous le faisions et nous sommes une organisation respectueuse de la loi. Nous voulons vous donner cette voiture aussi, vous demandons-nous de payer la TPS avant que nous venions vous la livrer.»

La personne paie donc la TPS. La voiture n'arrive jamais et une semaine plus tard, on dit à la victime: «Le modèle n'est plus disponible. Nous avons un modèle plus luxueux, mais il vous faudrait payer davantage.» La victime se fait alors avoir une deuxième fois. On peut ajouter d'autres trucs et profiter de la personne une troisième fois.

Si rien de tout cela n'a marché et que la personne raccroche finalement, quelqu'un l'appelle en disant: «Je suis de la GRC. Je crois que quelqu'un a profité de vous. Racontez-moi ce qui s'est passé. Dites-moi tout.» La personne a vraiment l'impression d'avoir été victime et quelqu'un lui offre de l'aide, elle explique donc tout. Lorsqu'elle s'est déchargée, l'interlocuteur lui dit: «Nous récupérerons votre argent avec intérêt, mais vous savez combien la GRC est mal financée à l'heure actuelle. Nous n'avons pas les moyens de faire ce genre de choses. Nous avons besoin de surveillance spéciale et d'argent pour cela.» La personne se fait donc avoir une dernière fois.

Voilà le genre d'individus dont je veux interrompre les activités. Pour pouvoir les attraper, il vous faut enregistrer leurs boniments. Les témoins ont généralement de vagues souvenirs. Ils vont dire une chose et la personne incriminée en dira une autre. Certains ne font pas de bons témoins alors qu'ils ont été véritablement victimes. Je peux me rendre auprès d'un juge et lui dire: «Voilà, j'ai autorité pour saisir des dossiers et faire des recherches. On peut forcer les gens à répondre à nos enquêtes sous serment et le reste, mais de tels pouvoirs ne sont pas suffisants en l'occurrence. Dans ce cas, nous savons que cette personne fait ce genre de choses. Permettez-nous de l'intercepter.» En vertu des dispositions de la loi, si le juge dit oui, nous allons en prendre note et nous l'aurons alors noir sur blanc.

La loi stipule maintenant que lorsque vous faites du télémarketing, vous devez expliquer qui vous êtes et ce que vous vendez. S'il s'agit d'un produit, vous devez donner un prix raisonnable pour le produit. Si c'est une loterie, vous ne pouvez pas demander à vos interlocuteurs de payer à l'avance, et cetera. Il faut que ce soit un événement très particulier.



**Senator Oliver:** Did you do extensive public consultation before you brought in this fairly intrusive remedy? Did you consult intensively?

**Mr. von Finckenstein:** No, not intensively, but we did have two parliamentary hearings. That is, we had one before the House of Commons, and one before you here now. The bill was introduced over a year ago, and there was plenty of time to discuss it.

I have also spoken personally to many members of the bar. I went to Toronto twice to meet with leading members of the bar and industry to explain exactly what we are trying to do.

Section 183 of the Criminal Code sets out the offences for which you may wiretap. There are the usual criminal offences, but there are also a whole host of economic offences — such as fraudulent bankruptcy, fraudulent customs declarations, and so on. This is an economic crime, and I do not see that it is any different from those economic crimes. We are taking the existing procedure under the Criminal Code and saying, “to those offences, add three specific offences under the Competition Act: Telemarketing, conspiracy and bid-rigging.”

There was considerable concern about the concept of “conspiracy” being too wide. Therefore, we issued guidelines. The House of Commons committee felt that, if it was only to be used for price-fixing and market sharing, then that should be put specifically in the act, so they did that.

Why do we need it for those offences? Because when you have a conspiracy to price fix and market share, a few times what has happened is that witnesses come forward and explain to us, “I am part of this conspiracy. I want to turn states evidence.” So that the other person can get the evidence — and a meeting is taking place next week in Vancouver — the witness is asked, “Can we put a body pack on you?” The person says “No. I will not do that.” Yet we know the offence is occurring, and we would be using it for those rare cases.

**Senator Oliver:** On whistle-blowing, can you speak to the fact that the bar says that what you are trying to do is really redundant?

**Mr. von Finckenstein:** Absolutely. We commissioned Mr. Justice Dubin. He did two studies for us, and they are both on our Web site. He did a survey of all whistle-blowing legislation in Canada. There is quite a bit of, especially on the environmental side and with regards to labour relations.

**Senator Oliver:** Most of it is not very effective.

**Mr. von Finckenstein:** It has not been used extensively. You do not know if it is effective in terms of deterrence, and whether the provisions as they currently are deter people from punishing whistle-blowers.

**Le sénateur Oliver:** Avez-vous largement consulté le public avant de proposer un recours qui présente une telle ingérence? Avez-vous procédé à de nombreuses consultations?

**M. von Finckenstein:** Non, pas vraiment, mais nous avons eu deux audiences parlementaires. La première devant la Chambre des communes et la seconde ici maintenant. Le projet de loi a été déposé il y a plus d'un an et on a eu amplement le temps d'en discuter.

J'ai également parlé personnellement à de nombreux membres du barreau. Je suis allé à Toronto à deux reprises pour rencontrer les principaux dirigeants du barreau et de l'industrie pour leur expliquer exactement ce que nous essayons de faire.

L'article 183 du Code criminel précise les infractions pour lesquelles on peut procéder à une écoute électronique. Il y a les infractions criminelles habituelles, mais il y a aussi toute une série d'infractions économiques — telles que les faillites frauduleuses, les déclarations douanières frauduleuses, et cetera. Il s'agit en l'occurrence d'une infraction économique, et je ne vois pas en quoi elle diffère des autres infractions économiques. Nous prenons une mesure qui existe en vertu du Code criminel et nous disons: «Nous vous demandons d'ajouter à la liste trois nouvelles infractions précises en vertu de la Loi sur la concurrence: le télémarketing, le complot et la fixation de prix.»

On s'est beaucoup inquiété du fait que la notion de «complot» était trop vaste. C'est pourquoi nous avons publié les lignes directrices. Le comité de la Chambre des communes a estimé que, si on n'avait recours à l'écoute électronique que pour la fixation de prix et le partage du marché, on pourrait préciser cela dans la loi et c'est ce qu'il a fait.

Pourquoi en avons-nous besoin pour ces infractions? Parce que lorsqu'il y a un complot pour fixer un prix et partager un marché, il est arrivé à quelques reprises que des témoins se présentent en nous disant qu'ils faisaient partie du complot et qu'ils voulaient devenir témoins transfuges. Pour avoir la preuve — et une réunion doit avoir lieu la semaine suivante à Vancouver — on demande au témoin si on peut lui faire porter un micro-émetteur de poche et il répond en général: «Je ne veux pas faire ça.» Or nous savons que cette infraction est perpétrée et c'est donc dans ces rares cas que nous y aurons recours.

**Le sénateur Oliver:** Pour la dénonciation, pouvez-vous répondre au barreau lorsqu'il dit que ce que vous essayez d'obtenir est vraiment redondant?

**M. von Finckenstein:** Certainement. Nous avons commandé des études au juge Dubin. Il en a fait deux à notre intention et elles figurent toutes deux sur notre site Web. Nous avons examiné toutes les dispositions législatives concernant la dénonciation qui existe au Canada. Et il y en a pas mal, surtout dans le domaine de l'environnement et des relations de travail.

**Le sénateur Oliver:** Elles ne sont en général pas très efficaces.

**M. von Finckenstein:** On n'y a guère recours. On ne sait pas si elles sont effectivement dissuasives et si telles qu'elles existent actuellement, elles dissuadent de punir les dénonciateurs.

I asked him to do a second study for us. If the government decided that it wanted to deal with whistle-blowing, how should it be done? The second study said "if you do it, you should really do it in a targeted way, as this bill does," — in effect establishing a criminal offence. The fact that it is there will heighten the awareness of the fact that whistle-blowing is encouraged. It is protected under this legislation, and it will give you a means of punishing people who discipline whistle-blowers, or who retaliate against them.

I have testified before the House of Commons, and I will tell you that I was neutral on this. I am not sure whether this will be effective or not. Canada is generally a law-abiding society. There is no question that having provisions that prohibit something will deter that conduct. It is difficult to determine how to measure deterrent, however. Will having the provision there deter conduct or not? Basically, what this legislation does is to err on the side of caution. We put it in there to deter people from even thinking about it.

**Senator Oliver:** Let us consider section 206 of the Criminal Code. One of the concerns I have is that bona fide organizations — such as banks and other groups — have been using lotteries to raise money for important charities, and they may now be stopped from doing that because of the provisions you are bringing in. Can you tell us about the apparent conflict between the Criminal Code and this act?

**Mr. von Finckenstein:** I will let my counsel respond to that. I am talking about fraudulent lotteries done using a telephone, where people call and try to get a person's money by claiming that they work for a lottery, and that the victim has won something. The telephone is used as a means of promoting these fraudulent lotteries. As you said, the banks are not in that business. I am talking about fly-by-night artists who are trying to rob innocent citizens.

We have been very careful to draw a line between legitimate telemarketing, which is a huge part of our economy and one which we do not wish to impair, and fraudulent activity. We wish to get the fraud artists out. Therefore, we have said anyone who is in this business legitimately will have no problem identifying himself if he is selling something at a reasonable price, and if he is conducting a lottery he will not ask for payment prior to the lottery. Therefore, they should have no problem with it, and that is how we drafted it. Now, Mr. Côté, do you wish to answer the specific question on section 206?

**Mr. François Côté, General Counsel and Director, Legal Services, Department of Justice:** My understanding of section 206 is that it prohibits lotteries, raffles, or schemes whereby in order to participate in the lottery, a sum of money is asked of the people who will participate. You buy a ticket to participate in my lottery — everyone buys a ticket to participate in my lottery. After that, I draw a ticket, and the winner is known.

J'ai demandé au juge Dubin de faire une deuxième étude pour nous. Si le gouvernement décidait de s'occuper de la dénonciation, comment devrait-il procéder? La conclusion de cette deuxième étude est que si on le fait, il faut vraiment que ce soit de façon ciblée, comme c'est le cas dans ce projet de loi — en en faisant effectivement une infraction criminelle. Le fait que cette disposition existe montrera davantage que l'on encourage la dénonciation. Elle est protégée par la loi et elle vous donne le moyen de punir ceux qui prennent des mesures disciplinaires à l'égard des dénonciateurs ou qui usent des représailles envers eux.

J'ai témoigné devant la Chambre des communes et je dois vous dire que j'étais neutre sur ce sujet. Je ne suis pas sûr que ce soit efficace. La société canadienne est généralement respectueuse de la loi. Il ne fait pas de doute que si l'on a des dispositions qui interdisent une chose, cela va dissuader d'avoir ce comportement. Il est toutefois difficile de trouver un moyen de mesurer l'effet dissuasif. La présence de cette disposition va-t-elle décourager ce comportement ou non? Cette disposition législative pêche en gros par excès de prudence. Nous l'avons placée dans le projet de loi pour éviter même qu'on y pense.

**Le sénateur Oliver:** Venons-en à l'article 206 du Code criminel. Ce que je crains, c'est que les organisations de bonne foi, telles que les banques et les autres groupes, utilisent les loteries pour obtenir de l'argent pour des oeuvres de bienfaisance importantes, et elles pourraient ne plus pouvoir le faire maintenant à cause des dispositions que vous proposez. Pourriez-vous nous parler du conflit qu'il semble y avoir entre le Code criminel et cette loi?

**M. von Finckenstein:** Je laisserai mon conseiller juridique répondre à cela. Je parle des loteries frauduleuses faites par téléphone et par des personnes qui appellent pour essayer d'obtenir de l'argent en prétendant qu'elles travaillent pour une loterie et que la victime a gagné quelque chose. On utilise le téléphone comme moyen de promotion pour ces loteries frauduleuses. Comme vous l'avez dit, les banques ne font pas ce genre de choses. Je parle des personnes sans scrupules qui essaient de voler des citoyens innocents.

Nous avons pris garde à faire la différence entre le télémarketing légitime qui représente une partie énorme de notre économie et qui ne cherche pas à causer de torts d'une part et les activités frauduleuses de l'autre. Nous voulons faire disparaître les spécialistes de la fraude. Nous avons donc dit que quiconque a des activités légitimes dans ce secteur n'aura aucun problème à s'identifier s'il vend quelque chose à un prix raisonnable et s'il s'occupe d'une loterie, il ne demandera pas un paiement avant. En conséquence, cela ne devrait pas poser de problème pour ces personnes-là et c'est ainsi que le texte de loi est rédigé. Maintenant, monsieur Côté, souhaitez-vous répondre à la question précise concernant l'article 206?

**M. François Côté, avocat principal et directeur, Services juridiques, Industrie Canada:** Il me semble que l'article 206 interdit les loteries, les tombolas ou les systèmes selon lesquels pour participer à une loterie, il faut verser une somme d'argent. Vous achetez un ticket pour participer à ma loterie — tout le monde achète un ticket pour participer à ma loterie. Après cela, je tire au sort un ticket pour connaître le gagnant.

These are prohibited under section 206 of the Criminal Code, but under section 207 they are permitted if carried out under the authority of the provincial government authorities specifically appointed to deal with these lotteries. What we have under proposed section 52.1(3)(b)(i) is a case where there is a lottery, and there is no consideration for participating in the lottery.

I understand that to be a promotional contest, where the point is to get as many people as possible to join in the lottery. The object is to expose your wares, hence there is no consideration for participating in the lottery. However, if you win the brand new car that the lottery is about, before they deliver the car they will ask you to pay for this and that. That is the aim of the section in the bill presently before you. These are two different things.

**Senator Kolber:** Generally, I think it is a rather good bill. I should like some clarification on the charitable side, however. Speaking as a consumer, when I am home in the evening, my wife and I probably receive four or five calls a week asking us to give to a variety of charities. We are good pickings, because we have a charitable foundation.

Occasionally I try to follow up on it, because it sounds good when they call you on the phone; they are going to give to poor children or something. I normally say, "Here is my fax number at the office. Please fax me the information, and we will respond." Once in a while they do fax me, but most of the time they do not. When they do, I have had our charitable people check up on it. In most cases, they had no charitable number and nobody was answering calls in the listed telephone number.

How do you police it? By way of example, let us assume that someone wishes to start a charitable endeavour using telemarketing, and it turns out that when all the money is sent, 1 per cent is actually given to charity and 99 per cent is for expenses. It does not sound illegal; it sounds bad but not illegal. Is there any policing of this? Can this only be fixed by whistle-blowers?

**Mr. von Finckenstein:** Does the person who calls have a charitable designation from Revenue Canada or not?

**Senator Kolber:** No. Is that really a requirement? It is for me, but does it make it illegal if they do not have a number?

**Mr. von Finckenstein:** Not if we are talking about non-profit charities. Last year, during the flood in Manitoba, some people claimed to act for something called the "Red River Victims Relief Committee." I have never heard of it; it does not exist. They were asking people to send money, or to give them their visa card number so that they could immediately make a donation.

**Senator Kolber:** How did you find out about it?

Ces choses sont interdites en vertu de l'article 206 du Code criminel, mais en vertu de l'article 207, elles sont autorisées si elles sont effectuées avec l'autorisation des responsables du gouvernement provincial précisément chargés des loteries. Au sous-alinéa 52.1(3)(b)(i) nous avons un exemple de loterie, mais il n'y a pas de paiement à faire pour participer à cette loterie.

Ça me semble être un concours publicitaire où l'on essaie d'obtenir le plus de participants possible à la loterie. L'objet est de montrer vos articles et il ne s'agit donc pas de payer pour participer à la loterie. Mais si vous gagnez la voiture toute neuve qui est prévue pour cette loterie, avant de vous la livrer, on va vous demander de payer ceci et cela. Tel est l'objectif de l'article du projet de loi que vous avez sous les yeux. Ce sont deux choses différentes.

**Le sénateur Kolber:** Je pense que de façon générale il s'agit d'un bon projet de loi. J'aimerais des précisions sur l'aspect oeuvres de bienfaisance cependant. En tant que consommateur, lorsque je suis chez moi le soir, ma femme et moi recevons sans doute quatre à cinq appels téléphoniques par semaine pour nous inciter à donner pour tel et tel organisme de charité. Nous sommes une cible tout indiquée car nous avons une fondation charitable.

À l'occasion, j'essaie de voir ce qui se fait par la suite car cela semble bien lorsqu'on vous appelle au téléphone; ils vont donner aux enfants pauvres ou à une autre oeuvre de ce genre. En général, je dis: «Voici mon numéro de télécopieur au bureau. Envoyez-moi l'information et je vous répondrai.» De temps à autre on m'envoie une télécopie, mais la plupart du temps je ne reçois rien. Lorsqu'ils envoient quelque chose, je demande aux personnes de ma fondation de vérifier. Dans la plupart des cas, ils n'ont pas de numéro d'organisation de bienfaisance et personne ne répond au numéro de téléphone indiqué.

Comment contrôler cela? Admettons par exemple que quelqu'un souhaite lancer une entreprise charitable à l'aide du télémarketing et qu'il s'avère, lorsque tout l'argent a été envoyé, que 1 p. 100 est en fait donné à des oeuvres de bienfaisance et 99 p. 100 servent à payer les dépenses. Ça n'a pas l'air illégal; ça n'est pas bien, mais ça n'est pas illégal. Y a-t-il un contrôle de ce genre de choses? Ne peut-on y remédier que par des dénonciations?

**M. von Finckenstein:** La personne qui appelle a-t-elle un numéro d'organisation charitable de Revenu Canada ou non?

**Le sénateur Kolber:** Non. Est-ce vraiment une chose nécessaire? Ça l'est pour moi, mais est-ce que cela rend la chose illégale s'ils n'ont pas de numéro?

**M. von Finckenstein:** Pas si l'on parle d'organisations charitables sans but lucratif. L'année dernière, pendant les inondations du Manitoba, certaines personnes ont prétendu agir au nom d'une organisation appelée le «comité de secours de la rivière Rouge». Je n'en ai jamais entendu parler; ça n'existe pas. Elles demandaient qu'on envoie de l'argent ou qu'on leur donne le numéro de carte Visa pour qu'elle puisse faire immédiatement un don.

**Le sénateur Kolber:** Comment avez-vous découvert cela?



**Mr. von Finckenstein:** We received a complaint from someone who had been called on the telephone and who had given them something. He told us: "I just phoned them up. I tried to find this organization, and it does not exist. I cannot find any reference to it, and I think I may have been taken in." We have a 1-800 number that people can call during business hours. That is how we receive information like that, which we then follow up on.

**Senator Kolber:** What about my example where they collect money and give a minute fraction of it to charity, or to whatever it is they say they are giving it to? It does not sound illegal.

**Mr. von Finckenstein:** I do not police a person's charity status. That is something that Revenue Canada does. If that is the case, registered charities risk the danger of losing their charitable status, but that has nothing to do with me.

You are talking about whether it is a misrepresentation or not. That depends on what they say when they talk to you. If they say they are a charity, and give 99 per cent of their funds to the poor, using only 1 per cent for internal administration, and the reality is the opposite, then it is clear-cut misrepresentation. This is something that we could pursue, and something that we would pursue.

**Senator Stewart:** I have a question or two about mergers. I am looking at page 2 of the background paper about the Competition Bureau. The first paragraph is headed "Merger Review." How extensive is your jurisdiction? Let us say two large companies in the same province propose to merge. Does federal jurisdiction cover such a situation?

**Mr. von Finckenstein:** Yes. We must be notified of mergers resulting in Canada from an industry that is not regulated or those that have not been exempted from the Competition Act that are beyond a certain threshold. If they are below the threshold, they need not notify us. However, we can look at either of those and determine whether the merger raises anti-competitive effects or, in the language of the statutes, could lead to a substantial lessening of competition.

**Senator Stewart:** I am not asking for great precision in this question. You say in that paragraph that you will have time under this new arrangement to examine the transaction to determine whether it will substantially lessen or prevent market competition. How do you decide in advance?

**Mr. von Finckenstein:** Senator, to which document are you referring?

**Senator Stewart:** It is entitled "Backgrounder," issued by Industry Canada.

**Mr. von Finckenstein:** My colleague can walk you through the details. Essentially, we look at the industry and speak to the merging parties, their clients, and their competitors to take a

**M. von Finckenstein:** Nous avons reçu une plainte de la part d'une personne qui avait été appelée au téléphone et qui leur avait donné quelque chose. Ce monsieur nous a dit: «Je les ai appelés. J'ai essayé de trouver cette organisation, mais elle n'existe pas. Je ne la vois mentionnée nulle part et je pense que je me suis fait avoir.» Nous avons un numéro 1-800 que l'on peut appeler pendant les heures de bureau. C'est de cette façon que nous recevons des informations de ce genre et nous les vérifions ensuite.

**Le sénateur Kolber:** Que dites-vous de mon exemple où l'on perçoit de l'argent pour en donner une fraction infime à des oeuvres de bienfaisance ou à une autre bonne cause à laquelle il est prévu de donner? Ça n'a pas l'air illégal.

**M. von Finckenstein:** Je ne vérifie pas le statut de l'oeuvre de bienfaisance d'une personne. C'est une responsabilité de Revenu Canada. Si c'est le cas, les organisations charitables enregistrées risquent de perdre leur statut d'organisation de bienfaisance, mais je ne m'occupe pas du tout de cela.

Nous parlons du fait qu'il s'agit d'une indication fausse ou non. Cela dépend de ce que ces personnes vont vous dire lorsqu'elles vous adressent la parole. Si elles vous disent qu'elles représentent une oeuvre de bienfaisance, et qu'elles donnent 99 p. 100 de leurs fonds aux pauvres, en ne gardant que 1 p. 100 pour l'administration interne, et qu'en réalité c'est l'inverse qui se produit, il est clair que c'est une indication fausse. Nous pourrions alors entamer des poursuites et nous le ferions effectivement.

**Le sénateur Stewart:** J'ai une question sur les fusions. Je regarde à la page 2 de votre Document d'information sur le Bureau de la concurrence. Il y a un paragraphe intitulé «L'examen des fusionnements». Quelle est l'importance de votre compétence? Disons que deux grandes sociétés d'une même province se proposent de fusionner. Une telle situation relève-t-elle de la compétence fédérale?

**M. von Finckenstein:** Oui. Nous devons être recevoir un préavis pour les fusionnements qui se produisent au Canada dans un secteur qui n'est pas réglementé ou lorsqu'il s'agit d'entreprises qui n'ont pas été exemptées de la Loi sur la concurrence et qui dépassent un certain seuil. Si elles sont en dessous de ce seuil, elles n'ont pas besoin de nous en aviser. Mais nous pouvons les prendre en compte et voir si la fusion aura un effet anticoncurrentiel ou, selon la terminologie législative, si elle pourrait entraîner une réduction importante de la concurrence.

**Le sénateur Stewart:** Je ne vous demande pas de nous donner les détails. Vous dites à ce paragraphe que cela vous donne le temps d'examiner la transaction afin de déterminer si elle aura pour effet de diminuer ou d'empêcher sensiblement la concurrence. Comment décidez-vous à l'avance?

**M. von Finckenstein:** Sénateur, à quel document faites-vous référence?

**Le sénateur Stewart:** Il s'agit de celui qui porte le titre «Document d'information» publié par Industrie Canada.

**M. von Finckenstein:** Mon collègue pourra vous donner des détails. En gros, nous regardons le secteur et nous parlons aux parties qui souhaitent fusionner, à leurs clients et à leurs

snapshot of the industry as it stands right now. We bring in experts if necessary and determine, for that industry, what drives it, what are the key products and the market, both in terms of the product and geography. We then make an economic analysis as to whether this merger will likely lead to a substantial lessening of competition. Are there other people who will likely come into the market? Are there foreign alternatives? Are there substitute products that could be used if this product were to become too expensive?

Mr. Lancop can address this question.

**Mr. Robert Lancop, Assistant Deputy Director of Investigation and Research Mergers, Department of Industry Canada:** Essentially, we are attempting to assess the state of competition prior to the merger and the state of competition after the merger. The law provides a fair amount of guidance. There is a non-exhaustive list of factors for the tribunal to take into account, such as barriers to entry. Is this a market that other competitors could enter quite easily? As a result of this merger, will there be effective competition remaining in the market? What kind of market share are we looking at if the two companies come together? That is the sort of considerations we use.

**Senator Stewart:** This question has interested me for some time. We hear about automobile companies, not so much in Canada, but abroad, merging. We hear about banks and insurance companies merging.

My attention was revived by a question that I heard on a CBC program on Saturday or Sunday. It dealt with the pork industry, particularly in Prince Edward Island. Apparently, the price that the farmer gets for his product has dropped dramatically, perhaps by as much as 60 per cent; however, the price has not dropped in the major stores that were mentioned on the program, which suggests to me that there is inadequate competition. You do not need a major conspiracy when you have three or four players in a field. There will be an understanding that it is not desirable to start this race down in prices. In other words, no one gains except the consumer, and he does not count. I raise that as an example. I will not press for details on how that concentration took place.

However, do you follow up to see if prices show a consequence of your permitted mergers, and did you indeed look at the grocery stores or chains that happened to be involved in this particular case? I realize this is a recent case.

**Senator Oliver:** It is also true of beef, not just pork.

**Mr. von Finckenstein:** I have three points on this.

First, when we look at merger review, our job is only to look at what will happen as a result of the merger, not whether the industry already has a low level of competition. We are not there to rectify things. Our job is to ensure that it does not get worse.

concurrents pour avoir une idée de la situation actuelle du secteur. Nous faisons intervenir des experts au besoin et nous essayons de voir ce qui sert de moteur à ce secteur, quels sont les produits clés et le marché, tant en ce qui concerne le produit que la situation géographique. Nous faisons ensuite une analyse économique pour voir si cette fusion risque d'entraîner une réduction importante de la concurrence. Y a-t-il d'autres personnes qui risquent de pénétrer ce marché? Y a-t-il des solutions étrangères? Y a-t-il des produits de remplacement qui pourraient être utilisés si ce produit devenait trop cher?

Mais M. Lancop peut répondre à cette question.

**M. Robert Lancop, sous-directeur adjoint des enquêtes et recherches, Direction des fusionnements, Bureau de la concurrence:** Nous essayons en gros d'évaluer la situation concurrentielle avant la fusion et après. La loi nous donne un assez grand nombre d'indications. Il y a une liste non exhaustive de facteurs que le tribunal peut prendre en compte, comme par exemple les obstacles à la participation. S'agit-il d'un marché sur lequel d'autres concurrents pourraient assez facilement entrer? À la suite de cette fusion, y aura-t-il encore concurrence sur le marché? Quelle part du marché cela représentera-t-il si les deux sociétés se regroupent? Voilà le genre de questions que nous nous posons.

**Le sénateur Stewart:** C'est une question qui m'intéresse depuis un certain temps. Nous entendons parler de constructeurs automobiles, pas tellement au Canada, mais à l'étranger, qui fusionnent. Nous entendons parler de banques et de compagnies d'assurance qui fusionnent.

C'est une question posée au cours d'une émission sur CBC samedi ou dimanche qui a suscité à nouveau mon intérêt. Elle traitait du secteur du porc, plus particulièrement à l'Île-du-Prince-Édouard. Il semblerait que le prix que l'éleveur obtient pour son produit ait nettement diminué, peut-être de 60 p. 100; or, le prix n'a pas baissé dans les grands magasins qui étaient mentionnés dans l'émission, ce qui me fait déduire qu'il n'y a pas de concurrence suffisante. Vous n'avez pas besoin d'un gros complot lorsque vous avez trois ou quatre acteurs dans le secteur. Ils s'entendent pour dire qu'il n'est pas souhaitable de se lancer dans cette guerre de baisse des prix. Autrement dit, personne n'y gagne à part le consommateur, mais il ne compte pas. Je dis cela à titre d'exemple. Je ne cherche pas à avoir des détails sur la façon dont cette concentration s'est faite.

Mais essayez-vous de vérifier par la suite si les prix ont souffert des fusions que vous avez autorisées et êtes-vous allé voir ce qu'il en était dans les magasins ou chaînes d'alimentation qui ont pris part à cette affaire particulière? Je crois comprendre qu'il s'agit d'une affaire récente.

**Le sénateur Oliver:** Cela vaut également pour le boeuf, pas uniquement pour le porc.

**M. von Finckenstein:** J'ai trois choses à dire à ce sujet.

Premièrement, lorsqu'on procède à l'examen d'un fusionnement, notre travail consiste uniquement à voir ce qui va se passer du fait de la fusion, et non à essayer de voir si le secteur avait déjà une concurrence réduite. Nous ne sommes pas là pour



Second, you made the statement that when you have three players in the industry there is an “accommodation” — I think that was the word you used. Under the act, if there is what we call conscious parallelism — that is, people align their prices with each other and follow each other without any agreement or any kind of accord between them — that is perfectly normal market behaviour. They are allowed to do that. However, when they agree to do that, when there is an understanding between them, however it is communicated, when it is clear that they are acting in concert, that is when you violate the act, and we can look at that under the criminal and civil provisions.

In terms of the groceries, that is an ongoing case before us, so I am afraid I cannot comment other than to say we are looking at these mergers pursuant to the provisions of the act, examining them and looking at the effect on the market, and trying to ensure that if those mergers go ahead they do not result in substantial lessening of prevention of competition, which is a test set out in the act.

**Senator Angus:** I congratulate you, Mr. von Finckenstein, and your colleagues. I subscribe to the view that this type of legislation needs to be brought up-to-date on a regular basis. It needs to be reviewed in an in-depth way.

I cannot help asking you why you want to change your name to “commissioner.” It makes you look more like the RCMP, or a baseball scenario.

**Mr. von Finckenstein:** The director really has a double role. It is both enforcement and policy, and we do many interventions. The title of “commissioner” is one that is normally used in the government for people who have this dual role of enforcing or administering a statute and also making policy recommendation. You have the Commissioner of Official Languages, for instance. You have the Commissioner of RCMP, who also has a policy role.

The title “director of investigation and research” is completely misleading. First, I do not do any research, and, second, it appears as if I am a second-tier librarian doing research. When I go to international meetings, people who see my title wonder exactly what it is I do. They wonder what I have to do with competition. It is a misnomer, and that is why we are correcting it.

**Senator Angus:** Was it your request?

**Mr. von Finckenstein:** It was my suggestion, yes.

**Senator Angus:** The bar has also approached us on this issue. They feel that, in these times of cost-cutting, it would be expensive to change every single document that uses the word “director.” It does not matter to me whether you are called king, queen or whatever, but it stands out like a sore thumb.

rectifier les choses. Notre travail consiste à veiller à ce que les choses n'aillent pas plus mal.

Deuxièmement, vous avez déclaré que lorsqu'il y a trois acteurs dans un secteur, il y a une «entente» — je crois que c'est le mot que vous avez utilisé. En vertu de la loi, s'il y a ce que nous appelons un parallélisme conscient — c'est-à-dire que plusieurs personnes alignent leurs prix les unes sur les autres sans qu'il y ait entente ni accord quelconque entre elles — c'est un comportement commercial tout à fait normal. Elles ont tout à fait le droit de faire cela. Mais lorsqu'elles s'entendent pour le faire, lorsqu'il y a un accord entre elles, quelle que soit la façon dont il se fait, lorsqu'il est clair qu'elles agissent de concert, c'est à ce moment-là qu'elles contreviennent à la loi, et nous pouvons étudier l'affaire en vertu des dispositions criminelles et civiles.

En ce qui concerne les magasins d'alimentation, c'est une affaire dont nous sommes saisis en permanence, je crains donc de ne pas pouvoir vous dire grand-chose sinon que nous étudions ces fusions conformément aux dispositions de la loi, que nous les examinons et que nous essayons de voir l'effet qu'elles ont sur le marché, que nous tâchons de veiller à ce que si ces fusions se font, elles n'entraîneront pas une réduction importante de la concurrence ou ne l'empêcheront pas, car c'est un moyen d'évaluation qui existe dans la loi.

**Le sénateur Angus:** Je vous félicite, monsieur von Finckenstein, ainsi que vos collègues. Je suis tout à fait d'accord pour dire que ce genre de législation doit être mis à jour de façon régulière. Il doit être révisé de façon approfondie.

Je ne puis m'empêcher de vous demander pourquoi vous voulez changer votre nom et devenir «commissaire». Il y aura alors une plus grande ressemblance avec la GRC ou avec le base-ball.

**M. von Finckenstein:** Le directeur a en fait un double rôle. Il a un rôle en matière d'application de la loi et de politique et nous faisons de nombreuses interventions. Le titre de «commissaire» est normalement utilisé au gouvernement pour ceux qui ont ce double rôle d'appliquer et d'administrer la loi et également de faire des recommandations politiques. Vous avez le Commissaire aux langues officielles, par exemple. Vous avez le Commissaire de la GRC, qui a également un rôle politique.

Le titre «directeur des enquêtes et recherches» est tout à fait trompeur. Pour commencer, je ne fais pas de recherche du tout et ensuite, on a l'impression que je suis un libraire de second rang qui fait de la recherche. Lorsque je vais à des rencontres internationales, ceux qui voient mon titre se demandent ce que je fais exactement. Ils se demandent ce que j'ai à voir avec la concurrence. C'est un titre mal choisi et c'est pourquoi nous le corrigeons.

**Le sénateur Angus:** Est-ce vous qui l'avez demandé?

**M. von Finckenstein:** Je l'ai suggéré, oui.

**Le sénateur Angus:** Les représentants du barreau nous ont également parlé de ce sujet. Ils estiment qu'étant donné que nous sommes dans une période de réduction des coûts, il serait très onéreux de changer tous les documents qui utilisent le titre de «directeur». Peu importe pour moi qu'on vous appelle roi, reine ou autre, mais ça se voit comme le nez au milieu de la figure.

**Mr. von Finckenstein:** Let me assure you that we will not reprint any letterhead. We will use our old letterhead, to the extent possible. Most of our communications these days are wireless, and with the Web sites; it is just a search and substitute function. It takes two seconds to do it.

**Senator Angus:** Your answer is basically what I anticipated, but the bar continues to make the point, and others have as well, frankly, that there has not been a satisfactory explanation. I have read the transcript. You have been asked this before. There is no other deep, dark or shallow, light reason?

**Mr. von Finckenstein:** No. I answered your question.

**Senator Callbeck:** I thank the director for sending senior officials to my office before I sponsored the bill.

I want to follow up on Senator Stewart's mention of the price of pork. I have been asked several times why, when the cost of production to the farmer has gone down drastically, consumers do not see any changes in the retail price.

You say this is competition. Who can these consumers contact if they have concerns?

**Mr. von Finckenstein:** I do not know anything about the pork industry. I do not know whether there is a marketing board involved or whether it is a regulated industry. If it is not, then pork prices are a question of supply and demand in the market.

My colleague tells me it is regulated; therefore, the consumer should go to the regulator.

In an unregulated industry, the consumer should talk to us. We do have a 1-800 number. You can call us or write to us or fax us. When there is behaviour that is not competitive and does not make sense, such as falling input prices but no falling retail prices, we will look to see whether behaviour between the players in the market is preventing prices from adjusting to demand.

**Mr. Lancop:** Pork is a commodity sold on the international market. International prices of pork have dropped quite dramatically. It is a regulated industry. Provincial marketing boards have authority to market pork to the processors. Above that level, it is competitive, but the prices from the provincial marketing boards have actually kept the price within Canada at a higher level than we have seen on international markets.

That is not something over which we have jurisdiction because it is a regulated industry with full authority to set prices through its marketing boards. We cannot intervene in that process and stop that. If, however, there were anti-competitive behaviour further downstream at either the processor level or among retailers, we would certainly look into that.

**Senator Callbeck:** What is your 1-800 number?

**M. von Finckenstein:** Je puis vous garantir que nous n'allons pas refaire tous nos papiers à en-tête. Nous utiliserons les anciens dans la mesure du possible. La plupart de nos communications à l'heure actuelle se font sans fil et par l'intermédiaire des sites Web; il s'agit alors simplement d'avoir recours à la fonction de recherche et de substitution. Cela prend deux secondes.

**Le sénateur Angus:** Votre réponse est assez conforme à ce que j'attendais, mais le barreau continue à dire, comme d'autres, qu'il n'y a pas vraiment d'explication satisfaisante à ce changement. J'ai lu la transcription. On vous a déjà posé la question. Il n'y a pas d'autre raison profonde, sombre ou superficielle, claire?

**M. von Finckenstein:** Non. J'ai répondu à votre question.

**Le sénateur Callbeck:** Je remercie le directeur d'avoir envoyé de hauts responsables à mon bureau avant que je ne présente le projet de loi.

J'aimerais revenir sur ce qu'a dit le sénateur Stewart sur le prix du porc. On m'a demandé à plusieurs reprises pourquoi, alors que le coût de production qui revient à l'éleveur a nettement diminué, les consommateurs ne voient aucun changement dans le prix du détail.

Vous dites que c'est une question de concurrence. À qui peuvent s'adresser ces consommateurs s'ils se posent des questions?

**M. von Finckenstein:** Je ne connais rien au secteur du porc. Je ne sais pas s'il est régi par un office de commercialisation ou s'il s'agit d'un secteur réglementé. Si ce n'est pas le cas, alors les prix du porc sont une question d'offre et de demande du marché.

Mon collègue me dit qu'il est réglementé; le consommateur devrait donc aller voir l'organisme chargé de la réglementation.

Pour un secteur non réglementé, le consommateur devrait s'adresser à nous. Nous avons un numéro 1-800. Vous pouvez nous appeler, nous écrire ou nous envoyer des télécopies. Lorsqu'il y a un comportement qui n'est pas concurrentiel et qui n'est pas logique, comme le prix des intrants qui diminue et le prix du détail qui ne suit pas le même chemin, nous étudierons la situation pour voir si le comportement entre les acteurs du marché empêche les prix de s'adapter à la demande.

**M. Lancop:** Le porc est une denrée vendue sur le marché international. Les prix internationaux du porc ont baissé très nettement. C'est un secteur réglementé. Les offices provinciaux de commercialisation ont le pouvoir de commercialiser le porc aux transformateurs. Au-dessus de cela, il s'agit de concurrence, mais les prix des offices provinciaux de commercialisation ont en fait maintenu le prix au Canada à un niveau supérieur à celui des marchés internationaux.

Nous n'avons pas compétence sur ce genre de choses car il s'agit d'un secteur réglementé qui a les pouvoirs voulus pour fixer les prix grâce à ses offices de commercialisation. Nous ne pouvons intervenir dans ce processus et l'arrêter. Mais s'il y avait un comportement anticoncurrentiel en aval, au niveau de la transformation ou au niveau du détail, nous pourrions certainement étudier la question.

**Le sénateur Callbeck:** Quel est votre numéro 1-800?

**Mr. Mercer:** It is 1-800-348-5358.

**Senator Callbeck:** When senior officials were in my office talking about this bill, Senator Oliver referred to some criticism from people who felt that there had not been enough consultation, especially on the wiretapping.

You said you have spoken to some groups. How extensive were those talks? Were you able to change the thinking of any of these groups of people who have been very much opposed to wiretapping?

**Mr. von Finckenstein:** No, I have not been able to change their views. Their opinion is that wiretapping is intrusive and has nothing to do with business. I agree that it has nothing to do with business, but it has much to do with crime. Unfortunately, some crime is conducted in a business context. If people conspire to fix prices, every consumer gets hurt. If people use the telephone not for legitimate telemarketing but in order to fleece people of their savings, then I feel we have every right to prosecute it.

Nobody has ever come forward with a substantive objection other than this lack of consultation. We live in a democracy. In two parliamentary hearings, a concerned citizen can point out what they find that does not make sense. Other than requesting more consultation, nobody has shown potential harm. The use of wiretap is very tightly circumscribed. We are using an existing procedure that is absolutely no different than any other wiretapping that could be authorized.

A judge must be convinced that the existing powers are not enough. In our case, that will not be easy because we have fairly extensive powers. The authorization itself is subject to all sorts of limitations. When the evidence is collected and presented in court, there will invariably be a motion to disallow it for whatever reason. The judge must rule on the admissibility, on its relevance, and whether it was properly obtained within the four corners of the authorization.

Protections that have been built up in the jurisprudence regarding wiretapping will apply here. I fail to understand the concerns. That being said, you are right, I have not been able to convince them.

**The Chairman:** Thank you. As agreed, you will return on Thursday as our final witnesses.

The next witnesses are from the Retail Council of Canada and Ford Motors.

**Mr. Peter Woolford, Retail Council of Canada:** Mr. Chairman, this morning, Mr. Stewart and I are both wearing our normal representational hats. We were also members of the consultative panel who advised the then director, now commissioner, on the changes to the legislation. We thought it might be helpful for the committee to ask questions of a couple of people who went through that consultative process regarding the

**M. Mercer:** Il s'agit de 1-800-348-5358.

**Le sénateur Callbeck:** Lorsque vos hauts responsables étaient dans mon bureau pour me parler du projet de loi, le sénateur Oliver a parlé de certaines critiques adressées par quelques personnes qui estiment qu'il n'y a pas eu suffisamment de consultations, surtout en ce qui concerne l'écoute électronique.

Vous avez dit que vous avez parlé à certains groupes. Quelle a été l'ampleur de ces discussions? Avez-vous pu changer la façon de voir de ces groupes qui étaient très opposés à l'écoute électronique?

**M. von Finckenstein:** Non, je n'ai pas pu changer leur point de vue. Ils estiment que l'écoute électronique constitue une ingérence et n'a rien à voir avec les affaires. Je suis d'accord pour dire qu'elle n'a rien à voir avec les affaires, mais elle a beaucoup à voir avec les infractions. Malheureusement, certaines infractions sont effectuées dans le cadre des affaires. Si des gens conspirent pour fixer les prix, ce sont tous les consommateurs qui en souffrent. Si certaines personnes utilisent le téléphone non pas pour faire du télémarketing légitime, pour voler les économies de certains, j'estime que l'on a tout à fait le droit de poursuivre.

Personne n'a jamais présenté d'objection importante en dehors de l'absence de consultations. Nous vivons dans un pays démocratique. Au cours de deux audiences parlementaires, un citoyen concerné peut venir dire ce qui ne lui semble pas logique. En dehors de demander davantage de consultations, personne n'a pu montrer qu'il y avait préjudice éventuel. Le recours à l'écoute électronique est très sévèrement limité. Nous utilisons une technique qui existe et qui ne diffère absolument pas de toutes les autres possibilités d'écoute téléphonique qui pourraient être autorisées.

Il faut convaincre un juge de l'insuffisance des pouvoirs existants. Dans notre cas, ce ne sera pas facile car nous avons des pouvoirs assez étendus. L'autorisation elle-même est sujette à toutes sortes de limites. Lorsque l'on aura recueilli les preuves et qu'on les aura présentées au tribunal, il y aura invariablement une motion de rejet pour une raison quelconque. Le juge peut décider que la procédure est admissible, en fonction de sa pertinence, et voir si elle a été dûment obtenue des quatre secteurs d'autorisation.

Les garanties qui ont pris corps dans le droit jurisprudentiel en ce qui concerne l'écoute téléphonique s'appliqueront dans ce cas. Je n'arrive pas à comprendre de quoi l'on s'inquiète. Ceci dit, vous avez raison, je n'ai pas réussi à les convaincre.

**Le président:** Merci. Comme convenu, vous reviendrez jeudi pour clore la série des témoignages.

Nos prochains témoins représenteront le Conseil canadien du commerce de détail et Ford Motors.

**M. Peter Woolford, Conseil canadien du commerce de détail:** Monsieur le président, ce matin, M. Stewart et moi portons tous deux notre chapeau habituel de représentants. Nous avons aussi été membres du comité consultatif qui a conseillé le directeur de l'époque, qui est maintenant le commissaire, sur les changements législatifs. Nous avons pensé utile pour le comité de poser des questions à quelques personnes qui ont participé à ce



conclusions and balances we tried to reach in the amendments that we reviewed.

You have our submission, on behalf of the Retail Council of Canada. I do not plan to go through it in any detail. With respect to the amendment process, panel members felt it worked very well. It provided for thorough, well-balanced discussion. The various interest groups — consumers, business, and the bar — had good insight into how the law is applied and enforced by the bureau. In turn, the bureau got a sense of how business is done in Canada. It provided a useful opportunity for interchange. One of our strongest recommendations is to have that process repeated whenever there are further amendments to the legislation.

On behalf of the panel, it is our opinion that this piece of legislation has come out in the right place. It provides a balanced, fair set of changes to the law, which reflect recent developments in the marketplace. For that reason, we would encourage senators to pass Bill C-20. The broad elements in the package do meet the needs of the marketplace and of all the players there.

The panel tried to arrive at a balance between the interests of consumers and the interests of business and, equally, the interests of various competitors within a marketplace. There should be a fair balance across the competitive marketplace so that competition is assured. Our sense is that that was achieved.

**Mr. Norm Stewart, Ford Motor Company of Canada:** My role in the process started in the middle of June 1995. I represented both the Alliance of Manufacturers and Exporters of Canada and the Canadian Chamber of Commerce in some initial discussions with the bureau.

Both Mr. Woolford and I had experience in other kinds of consultative processes in the past that had worked fairly well. That information was of interest to the bureau because they wanted to construct a process that really brought stakeholders together to try to come to consensus on issues. Equally as important is the desire to reach out to the broader stakeholder communities as the process was unfolding so that the bureau could have a level of comfort that, as we were reaching understandings on various issues, there would be general support for it in the public place. That was a very great and tangible benefit, too.

Through that process, we achieved a much greater understanding of the bureau's work, the resources that they must deploy and the limitations on their resources. In turn, they got a much better understanding of the business community and what it was trying to accomplish on the various issues that were discussed.

When it is all said and done, we ended up with a package that could be brought forward in terms of legislation that was comprehensive, that did address the needs of those stakeholders and allowed us to form a basis for further discussions going forward.

processus consultatif concernant les conclusions et l'équilibre que nous avons essayé d'atteindre dans les amendements que nous avons examinés.

Vous avez notre mémoire qui vous a été présenté au nom du Conseil canadien du commerce de détail. Je n'ai pas l'intention de le passer en revue de façon détaillée. En ce qui concerne le processus d'amendement, les membres du comité consultatif ont estimé qu'il fonctionnait très bien. Il a permis une discussion approfondie et équilibrée. Les divers groupes d'intérêt — les consommateurs, les entreprises et le barreau — connaissaient bien la façon dont la loi est appliquée par le bureau. De son côté, le bureau avait une bonne idée de la façon dont on fait des affaires au Canada. Cela a donc été une occasion utile d'échanges. L'une de nos plus importantes recommandations est qu'il serait bon de répéter cette opération chaque fois qu'on modifiera cette loi.

Au nom du comité consultatif, je dois dire que ce texte de loi est arrivé là où il devrait être. Il offre un ensemble de changements équilibrés et justes à la loi qui tiennent compte de l'évolution récente du marché. C'est pourquoi, nous encourageons les sénateurs à adopter le projet de loi C-20. Les éléments généraux de l'ensemble répondent aux besoins du marché et de tous ses acteurs.

Le groupe a essayé d'arriver à un équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des entreprises, et également entre les intérêts des divers concurrents du marché. Il devrait y avoir un juste équilibre pour l'ensemble du marché concurrentiel afin de garantir la concurrence. Nous estimons y être parvenus.

**M. Norm Stewart, Ford Motor Company of Canada:** Mon rôle dans tout ce processus a commencé à la mi-juin 1995. Je représentais l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada et la Chambre de commerce du Canada lors de certaines discussions initiales avec le bureau.

M. Woolford et moi-même avons fait l'expérience d'autres types de consultations dans le passé qui ont assez bien fonctionné. L'information était intéressante pour le bureau car il voulait mettre au point un processus qui rassemble vraiment les intéressés afin qu'ils s'entendent sur les diverses questions. Le désir de rejoindre les collectivités plus larges d'intéressés au fur et à mesure du processus pour que le bureau soit suffisamment convaincu que le public serait généralement favorable aux différentes ententes auxquelles nous sommes parvenus sur diverses questions était tout aussi important. Ce fut véritablement aussi un avantage très grand et tangible.

Grâce à ce processus, nous en sommes venus à beaucoup mieux comprendre le travail du bureau, les ressources qu'il doit déployer et les limites qui sont imposées à ces ressources. À son tour, le bureau a mieux compris la collectivité des affaires et ce qu'elle essaie de réaliser pour les diverses questions discutées.

Pour finir, nous avons obtenu un ensemble qui pouvait être présenté sous forme de législation générale, qui répondait aux besoins des intéressés et qui nous permettait de constituer une base pour permettre à de nouvelles discussions de se dérouler.

From a business perspective, we like the idea of periodic reviews of framework-type legislation such as the Competition Act. If you recall, in the past, the reviews happened on a much longer time frame and were much more omnibus in nature. As a result, there was a great amount of pent-up frustration in the business community and frustration from legislators' points of view, in terms of trying to accomplish change. This way, by biting off reasonable chunks that we could address on a more frequent basis, perhaps every three to five years, it allows us to do a much better job of keeping the legislation timely and responsive to consumers in Canada. From that perspective, we think it is an excellent process.

**The Chairman:** On the question of wiretapping, can you help me understand why some parts of the business community have been opposed to wiretapping? I would have thought that a legitimate business would feel that any use by authorities to ensure that non-legitimate business activity is stopped would have been viewed as desirable. Given the fact that this is not the first time we have had wiretapping legislation in Canada, there is already wiretapping legislation for other things, can you help me understand what is underlying this opposition?

**Mr. Stewart:** I believe some of it comes from a misunderstanding. A number of the people who are practitioners in the area are not necessarily criminal lawyers who would have experience with the wiretapping provisions under the Criminal Code.

**The Chairman:** Practitioners in what area?

**Mr. Stewart:** Competition law practitioners, either in private practice or in-house counsel who work in this area. They do not have a background in dealing with wiretapping provisions under the code. If you look at the code, and I know you have, it is comprehensive in terms of how it deals with wiretapping. When you look at it, there are enough safeguards and checks that a reasonable business person should not have a concern with it, particularly if you are not engaged in any criminal-type behaviour.

That was the first level of concern. The second one involved misunderstandings for some elements of the business community who thought that the consultative process we undertook to bring forward the great bulk of what is in the bill would be totally inclusive and that there would be no other discussion of other issues. That is unrealistic. Life moves on, and the government must look at other issues that were coming along. The legislation was there; the government felt a need and as such introduced these provisions into Bill C-20.

Once people understood that, they also got to see the draft guidelines that the director had put together in this area, which gave them some comfort. The amendments that took place in the commons committee focused on where wiretapping will take place, both price-fixing and bid-rigging, and that gave much more assurance to people.

Dans l'optique des entreprises, l'idée d'examen périodiques de la législation cadre telle que la Loi sur la concurrence nous plaît. Si vous vous en souvenez, autrefois, les examens étaient beaucoup plus espacés et étaient de nature beaucoup plus générale. De ce fait, il y avait beaucoup de déceptions contenues dans le milieu des affaires et les législateurs étaient également frustrés lorsqu'il s'agissait d'essayer de changer quelque chose. À la façon dont on procède maintenant, en attaquant des parties importantes de façon plus fréquente, peut-être tous les trois ou cinq ans, cela nous permet de maintenir la législation beaucoup plus à jour et de faire qu'elle tient compte des désirs des consommateurs canadiens. À ce titre, nous pensons que c'est un processus excellent.

**Le président:** Pour la question de l'écoute électronique, pourriez-vous m'aider à comprendre pourquoi certains segments de la communauté des entreprises s'opposent à l'écoute électronique? J'aurais cru qu'une entreprise légitime jugerait souhaitable toute mesure prise par les autorités pour interrompre des activités commerciales non légitimes. Étant donné que ce n'est pas la première fois que nous avons un texte de loi qui porte sur l'écoute électronique au Canada, car des dispositions existent déjà pour d'autres choses à cet égard, pouvez-vous m'aider à comprendre ce qui est à l'origine de cette opposition?

**M. Stewart:** Je crois qu'elle vient en partie d'un malentendu. La plupart des praticiens de ce secteur ne sont pas nécessairement des avocats spécialistes du droit criminel qui ont l'expérience des dispositions concernant l'écoute électronique prévues dans le Code criminel.

**Le président:** Les praticiens de quel secteur?

**M. Stewart:** Les praticiens qui s'occupent de la législation sur la concurrence, qu'il s'agisse d'avocats indépendants ou de conseillers juridiques internes qui travaillent dans ce domaine. Ils n'ont pas l'habitude de s'occuper des dispositions sur l'écoute électronique prévues dans le code. Si vous regardez le code, et je sais que vous l'avez fait, vous constatez que ce sont des dispositions générales qui y figurent concernant l'écoute électronique. Vous constatez aussi qu'il y a suffisamment de garanties et de contrôles pour qu'un entrepreneur raisonnable n'ait pas à s'en inquiéter, surtout s'il ne se livre pas à des actes de type criminel.

C'est là la première inquiétude. La deuxième concerne une mauvaise compréhension de certains éléments du milieu des affaires qui pensent que le processus consultatif que nous avons entrepris dans le but de proposer l'essentiel de ce qui figure dans le projet de loi porterait sur tout et qu'il n'y aurait pas d'autres discussions sur d'autres questions. C'est tout à fait irréaliste. La roue tourne et le gouvernement doit s'occuper des autres questions qui se présentent. La législation existait; le gouvernement a jugé qu'il y avait là un besoin et a donc introduit ces dispositions dans le projet de loi C-20.

Lorsqu'on a compris cela, on a eu aussi l'occasion de voir les lignes directrices provisoires que le directeur a mises au point à ce sujet et qui ont un peu rassuré. Les amendements apportés par le comité de la Chambre des communes s'attachaient aux situations où l'écoute électronique, pour la fixation des prix et le trucage des offres, et cela a encore rassuré davantage.



When it is all said and done, you have a smaller group, and it tends to be practitioners who still believe we should not move forward with it now that we should consider it in the next round. From a business point of view, I feel we should move on with it as it now stands.

**Mr. Woolford:** Certainly in the consultations that I had with retailers, and with some of the legal community that Mr. Stewart referred to, the concerns that were raised were the ones that were just mentioned.

The third element that came forward is that firms are always very nervous and careful about the confidentiality of their own internal business. The concept of intrusiveness bothered some firms, certainly some more than others. Interestingly, as you will see from our brief, where the Retail Council of Canada ended up was that we felt there was no concern here.

We worked that through with our members. We had some useful discussions with members from the bureau, and at the end of it our members felt pretty comfortable that it would be used where a crime is actually being committed as opposed to normal confidential business. In working that through with the director, they came to the conclusion that they could understand the distinction he was trying to draw.

My sense is that there may be other parts of the business community that have not taken the time and the effort to understand and really work through that distinction that the bureau has tried to draw in this area. That may be part of the reason for their continued discomfort, plus the fact that there had been such an exemplary consultative process for the bulk of it. Given that life was moving on, that there were emerging problems, particularly in the telemarketing area, presumably the minister felt he needed to act, and so he decided to move forward with this extra piece. From our point of view, that is understandable; you cannot hold everything up to complete yet another process.

**Senator Meighen:** Mr. Stewart, are you a member of the national competition law section of the Canadian bar?

**Mr. Stewart:** I am not, but two of the lawyers on my staff are.

**Senator Meighen:** I accept what you say, but I note in the submission of the section that they do say that they continue to oppose the introduction of the wiretap portion of this legislation without adequate public debate on whether it is necessary. I gather from both of you that you feel there has been adequate debate. Did debate within the section take place, to your knowledge?

**Mr. Stewart:** There was debate within the section. There was debate among the various business groups, the chamber, the alliance, the retail council, and others who had actively participated in the original consultative process. The director came

en définitive, il reste maintenant un groupe plus restreint et ce sont en général des praticiens qui estiment encore que l'on ne devrait pas prendre ces dispositions maintenant mais qu'il faudrait les étudier au prochain examen. Dans l'optique des entrepreneurs, je crois que l'on devrait les adopter telles qu'elles sont actuellement libellées.

**M. Woolford:** Il est clair qu'au cours des consultations que j'ai eues avec les détaillants, et avec certains membres de la communauté juridique dont a parlé M. Stewart, les inquiétudes soulevées étaient celles qui viennent de vous être indiquées.

Le troisième élément qui est apparu est que les entreprises sont toujours très nerveuses et prudentes lorsqu'il est question de la confidentialité de leurs propres affaires internes. L'idée d'ingérence gêne certaines entreprises, et bien sûr certaines plus que d'autres. Chose intéressante, comme vous pourrez le constater en feuilletant notre mémoire, le Conseil canadien du commerce de détail a conclu qu'il n'y avait pas d'inquiétude à ce sujet.

Nous avons travaillé sur la question avec nos membres. Nous avons eu des discussions utiles avec des représentants du bureau et nos membres ont été suffisamment rassurés pour finir et ont pensé qu'on n'y aurait recours que lorsque des infractions sont effectivement commises et non pour des affaires confidentielles normales. En mettant cela au point avec le directeur, ils en sont arrivés à la conclusion qu'ils pouvaient comprendre la distinction que le directeur essayait de faire.

Je pense que certains autres éléments du milieu des affaires n'ont pas pris le temps et n'ont pas fait les efforts voulus pour comprendre et mettre vraiment au clair cette distinction que le bureau a essayé de faire à ce sujet. C'est sans doute en partie pour cela qu'ils continuent à être encore mal à l'aise et il faut ajouter à cela le fait qu'il y a eu un processus consultatif exemplaire pour l'ensemble des dispositions. Étant donné que la vie continue, qu'il y a d'autres problèmes qui se présentent, surtout dans le domaine du télémarketing, on peut imaginer que le ministre a jugé nécessaire d'agir et il a donc décidé d'aller de l'avant avec ce document supplémentaire. À notre avis, cela se comprend; on ne peut tout laisser en suspens en attendant d'effectuer encore tout un processus.

**Le sénateur Meighen:** Monsieur Stewart, êtes-vous membre de la section de la législation nationale en matière de concurrence du barreau canadien?

**M. Stewart:** Non, mais les deux avocats qui m'accompagnent en sont membres.

**Le sénateur Meighen:** Je veux bien admettre ce que vous dites, mais je constate dans le mémoire de la section qu'on dit effectivement que l'on continue à s'opposer à l'introduction des dispositions concernant l'écoute électronique dans la législation sans un débat public suffisant concernant sa nécessité. Je crois comprendre que vous estimez tous deux que le débat a été suffisant. À votre connaissance, un débat a-t-il eu lieu dans la section?

**M. Stewart:** Il y a eu un débat dans la section. Il y a eu un débat entre les divers groupes d'entreprises, la chambre, l'alliance, le conseil du commerce de détail, et d'autres qui avaient participé activement au processus consultatif original. Le directeur est allé

out to meet with groups — for instance, the Canadian Chamber of Commerce — on a couple of occasions when I was personally present. I know he had individual conversations with any number of businesses and lawyers within businesses. If you look at it, what he was doing there was what was perhaps the more traditional form of consultation after a bill is introduced. The difference was, as I said before, this consultative process had worked through a number of the key areas and had proposed that to Cabinet for consideration for legislative purposes. People started to believe that that would be totally inclusive. That was the real issue.

**Senator Meighen:** You were quite laudatory in terms of the consultative process. Is this, in your experience, a departure from past practice?

**Mr. Stewart:** It is the first one of this nature that I have seen the bureau do. I was part of the processes that took place in the 1980s, and they were good. The 1980s were a real breakthrough in terms of discussions between the bureau and stakeholders. This approach was much more streamlined and would lend itself to outreach to the broader community. That is its greatest success.

I can give you an example. When the bureau issued its discussion paper in June 1995, they were looking at misleading advertising, and even that part of the process was done well. They said that there were different ways of doing this: You can keep the current criminal process, but there are pros and cons about it; you can go to a purely civil process; or perhaps there is a hybrid. Immediate reaction in the business community was split. Some people said they did not like the criminal process but it is the devil we know. They said, "We have known it for years, leave it alone, we are afraid of how it might be changed." Other groups felt that the criminal process is too heavy-handed for most misleading advertising, that they would prefer a purely civil process. At the outset, no one in the business community would have opted for a hybrid. That would be a confusing situation for people.

What this process allowed was good discussion within the panel, good outreach into the broader business community. By the time the discussion paper was released, there was broad consensus in the business community that this was a much better way to deal with things. I do not think we would have reached that point without the consultative process that took place, to achieve that kind of a conclusion.

**Senator Meighen:** You do say in your brief that there is a continuing malaise about whether the possibility of following either track will be used by the bureau to go on a fishing expedition that will result in a hesitancy by business to cooperate before they know on which avenue they will proceed.

**Mr. Woolford:** I should make clear that the brief you received this morning is from the Retail Council of Canada, so you cannot tar Mr. Stewart with that brush.

rencontrer des groupes dont j'étais — par exemple la Chambre de commerce du Canada — à quelques occasions. Je sais qu'il a eu des conversations privées avec plusieurs entrepreneurs et avocats d'entreprises. Lorsqu'on considère la chose, on constate que ce qu'il faisait là était sans doute la forme la plus traditionnelle de consultation à la suite du dépôt d'un projet de loi. La différence, comme je l'ai déjà dit, est qu'au cours de ce processus consultatif, on a approfondi plusieurs domaines clés et on les a soumis au Cabinet pour qu'il envisage d'en faire un texte législatif. Certains ont commencé à croire que l'on examinerait tout. Voilà le véritable problème.

**Le sénateur Meighen:** Vous avez été assez louangeur à l'égard du processus consultatif. D'après votre expérience, était-il différent de ce qui se faisait autrefois?

**M. Stewart:** C'est le premier de ce genre que je vois de la part du bureau. J'ai participé aux processus qui ont eu lieu dans les années 80 et ils étaient excellents. À cette époque-là, les discussions entre le bureau et les intéressés étaient réellement nouvelles. Cette façon de voir a été beaucoup plus généralisée et s'est prêtée à un élargissement à la collectivité en général. C'est là son plus grand succès.

Je peux vous donner un exemple. Lorsque le bureau a publié son document de travail en juin 1995, il étudiait la publicité trompeuse, et même cette partie du processus a été bien faite. Il a indiqué qu'il y avait différentes façons de procéder: on peut conserver le processus criminel actuel qui présente des avantages et des inconvénients; on peut passer un processus purement civil; ou envisager peut-être un hybride. La réaction immédiate du milieu des affaires a été partagée. Certains ont dit qu'ils n'aimaient pas le processus criminel, mais il représentait en fait un mal que l'on connaissait. Ils se disaient: «On le connaît depuis plusieurs années, laissons-le; nous craignons les changements qui pourraient lui être apportés.» D'autres groupes ont estimé que le processus criminel était trop sévère pour la plupart des affaires de publicité trompeuse, qu'ils préféreraient un processus purement civil. Au départ, personne dans le milieu des affaires n'aurait opté pour un hybride. Les gens ne s'y seraient plus retrouvés.

Ce processus a permis une bonne discussion au sein du groupe, une bonne divulgation dans le milieu des affaires plus étendu. Lorsque le document de travail a été publié, le milieu des affaires pensait généralement qu'il s'agissait d'une façon bien meilleure de traiter ce genre de choses. Je ne pense pas que nous serions arrivés à ce genre de conclusion sans ce processus consultatif.

**Le sénateur Meighen:** Vous dites dans votre mémoire qu'il y a un malaise persistant en ce qui concerne la possibilité que le bureau suive l'une ou l'autre voie afin de voir ce que cela donnera et de ce fait les entreprises hésitent à collaborer avant de connaître la voie choisie.

**M. Woolford:** Je dois préciser que le mémoire que vous avez reçu ce matin provient du Conseil canadien du commerce de détail, vous ne pouvez donc pas vous en prendre à M. Stewart à son sujet.

Making that choice is an ongoing concern with some of our members. We understand both sides of that issue and have tried to reflect that in our submission. From the director's point of view, there is a concern about deciding too quickly which track to follow, thereby shutting off the criminal track in the case where additional evidence suggests that there has been a deliberate attempt to defraud people. We understand that danger from the director's point of view.

Equally, there is a concern from the firm's point of view that they will give away too much information, believing that they are in a more cooperative civil process, only to get caught down the road.

We talked that through with our members at some length. Our sense at the end of it all is that, with time and with experience, both sides of that table will get a fairly clear sense of how that balance is struck and how the director will move.

I think the guidelines were a sincere and honest attempt to provide additional information on how the choice would be made. I am not sure they are that helpful at the end of the day. Experience alone will give people the comfort they need.

**Senator Meighen:** In that vein — I think Mr. Stewart made have alluded to it — is the notion of an ongoing consultative process. Will the panel remain in force, or can it be called into being when you want or need it?

**Mr. Stewart:** The life of this panel came to an end once the legislation was introduced. If there are to be further rounds of potential amendments to the legislation, the bureau will have to consider reconstituting the panel, restructuring the panel or some other mechanism.

**The Chairman:** Given your comments about the advantages of updating the legislation on an ongoing basis, is there not something to be said — not in legislation — for a process whereby once a year or once every two years a group of you who understand the subject sit down and take a couple of days with the bureau to explore the issues bothering you?

As I understand your response to Senator Meighen, the initiative for looking at changes to reflect future evolutions will rest with the government. Is there not something to be said for a review process, even if you meet and conclude that there are probably no significant changes and that this should be left for a while? I am attempting to formalize your notion that a regular update may happen.

In the Bank Act, for example, and now in the Insurance Companies Act, there is an explicit sunset provision. The review is forced because the act is out of existence. I am not suggesting a sunset provision here, but we have found in this committee that things like sunset provisions have the advantage of moving the natural tendency in any large organization like the government to not change things.

Ce choix constitue une inquiétude persistante pour certains de nos membres. Nous comprenons les deux façons de voir et nous avons essayé d'en tenir compte dans notre mémoire. Le directeur craint un peu d'opter trop rapidement pour une voie, éliminant ainsi la voie criminelle dans le cas où des preuves supplémentaires laisseraient entendre qu'il y a eu tentative délibérée d'escroquer quelqu'un. Nous comprenons ce danger que peut voir le directeur.

De même, les entreprises s'inquiètent de devoir donner trop de renseignements et pensent qu'elles participent à un processus civil plus coopératif uniquement pour être prises plus tard.

Nous en avons discuté assez longuement avec nos membres. Nous pensons pour finir qu'avec le temps et l'expérience, les deux groupes opposés auront une idée assez claire de la façon dont cet équilibre aura été atteint et dont le directeur agira.

Je pense que les lignes directrices constituent une tentative sincère et honnête de fournir des renseignements supplémentaires sur la façon dont ce choix sera fait. Je ne suis pas sûr qu'elles soient si utiles en définitive. Ce n'est que l'expérience qui rassurera suffisamment.

**Le sénateur Meighen:** À ce propos — je crois que M. Stewart y a fait allusion — on peut penser à un processus consultatif permanent. Le comité consultatif va-t-il être maintenu ou peut-on le reconstituer lorsqu'on le veut ou lorsqu'on en a besoin?

**M. Stewart:** La raison d'être du comité consultatif a disparu lorsque la législation a été déposée. S'il doit y avoir d'autres séries d'amendements éventuels à la loi, le bureau devra envisager de le reconstituer, de le réorganiser ou de trouver un autre mécanisme.

**Le président:** Étant donné vos remarques concernant les avantages d'une mise à jour permanente de la loi, ne pourrait-on pas envisager — ailleurs que dans la loi — un processus en vertu duquel un groupe de gens comme vous qui comprennent le sujet se réunirait quelques jours avec le bureau une fois par an ou tous les deux ans pour approfondir les questions qui posent des problèmes?

Si j'ai bien compris votre réponse au sénateur Meighen, l'initiative d'envisager des changements afin de tenir compte de l'évolution à l'avenir revient au gouvernement. Ne devrait-on pas envisager un processus d'examen, même si au bout de la réunion vous concluez qu'il n'est sans doute pas nécessaire d'apporter des changements et que l'on devrait conserver ce qu'on a pendant un certain temps? J'essaie de donner corps à votre idée d'une éventuelle mise à jour régulière.

Dans la Loi sur les banques, par exemple, et maintenant dans la Loi sur les compagnies d'assurance, il y a une disposition explicite de temporisation. L'examen est obligatoire parce que la loi cesse d'exister. Je ne veux pas parler ici de disposition de temporisation, mais nous avons constaté au comité que ce genre de choses a l'avantage de contrer la tendance naturelle de toute grosse organisation comme le gouvernement à ne pas changer les choses.



**Mr. Stewart:** We spoke about this on the panel, and some came forward with your suggestion that perhaps we should formalize it in the legislation. The consensus conclusion was that at this stage we should not formalize it by making it a requirement that every number of years it must be reviewed.

On an informal basis, with a fair bit of structure to it, the bureau has put together an amendments unit. It is the intent, every three or four years, to take a good look at the legislation and come forward with suggested changes.

In the interim, one of the intangible benefits of the past exercise is that there is a much more quasi-formalized, informal discussion going on. There is a much better dialogue with the bureau than ever before. I think it would start to turn up.

For instance, the Canadian Chamber of Commerce has an ongoing concern about the financial thresholds for merger pre-notification. That can be discussed on a regular basis with the bureau. If there is an agreement to bring it forward, perhaps in one of those more formalized three- or four-year amendment processes it could be done.

Rather than formally structure it, I like what we have been developing. However, if it turns out that this does not work, then I think your suggestion is good.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I am well aware of the ambiguity of competition and telemarketing done by phone and I was wondering whether you dealt with that area?

The ambiguity came from the fact that people did not know to which institution complain: the CRTC or the Competition Bureau. Do you think that the bill will make things easier for consumers? Where are they going to lodge their complaints? For instance, they are told: We are offering you a service, its wonderful, it does not cost much, but tomorrow morning we are going to disconnect you from the Bell network. The involved person does not know about it and is not told about it. Is this any clearer in the new legislation?

I know that you are not representing consumers, but those who are selling services and who want to have a good reputation with consumers. Is the bill going to solve that ambiguity? Will consumers have an easier task in lodging a complaint with the Bureau?

**Mr. Woolford:** We feel that the new act and its amendments establish requirements for people who do telemarketing. We feel that this will help clarify things for consumers. We could tell consumers about the requirements in the act. The sections in the new system are quite clear for the education of consumers.

We feel that this probably has to do with the Competition Bureau because it is a real fraud. The director emphasized this morning the difference between business and crime. What we are dealing with in the act is fraud. We believe the Consultative panel considers the crimes directors are confronted with. In this case it is fraud.

**M. Stewart:** Nous en avons parlé au sein du comité consultatif, et certains ont suggéré qu'on l'officialise dans la législation. Mais le consensus auquel nous sommes arrivés pour finir est que, pour l'instant, nous ne devrions pas l'officialiser en exigeant un examen à échéance régulière.

De façon officieuse, et d'une façon relativement structurée, le bureau a mis au point un ensemble d'amendements. Il a l'intention d'étudier sérieusement la législation tous les trois ou quatre ans et de proposer des changements.

Dans l'intervalle, l'un des avantages invisibles de cet exercice passé est qu'il y a une discussion officieuse, mais presque officielle, qui se déroule. Le dialogue avec le bureau est bien meilleur qu'il ne l'a jamais été. Je crois que cela commence à se voir.

Par exemple, la Chambre de commerce du Canada s'inquiète en permanence des seuils financiers prévus pour le préavis de fusionnement. On peut en discuter de façon régulière avec le bureau. Si l'on s'entend pour proposer quelque chose à ce sujet peut-être au cours de l'une de ces opérations plus officielles de modification ayant lieu tous les trois ou quatre ans, cela pourrait se faire.

Je préfère ce que nous avons mis au point à une structure officielle. Toutefois, s'il s'avère que cela ne fonctionne pas, votre suggestion pourrait être bonne.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette:** J'ai bien connu l'ambiguïté de la pépétition et du télémarketing dans le domaine téléphonique et je me demandais si vous aviez touché ce secteur?

L'ambiguïté résidait dans le fait que les gens ne savaient pas où porter plainte: au CRTC ou au bureau de la compétition. Pensez-vous que le projet de loi va rendre la tâche plus facile aux consommateurs? Où vont-ils loger leurs plaintes? Par exemple, on leur dit: on vous offre un service, c'est merveilleux, cela ne coûte pas cher, mais demain matin on va vous déconnecter du réseau Bell. La personne ne le sait pas et on ne lui dit pas. Dans la nouvelle législation, est-ce plus clair?

Je sais que vous ne représentez pas les consommateurs, mais ceux qui vendent les services et qui veulent avoir une bonne réputation auprès des consommateurs. Est-ce que le projet de loi va régler cette ambiguïté? Le consommateur aura-t-il plus de facilité à soumettre sa plainte au Bureau?

**M. Woolford:** Nous estimons que la nouvelle loi et les amendements établissent des exigences pour ceux qui font du télémarketing. Nous estimons que cela aide à éclairer les consommateurs. On pourrait aviser le consommateur des exigences de la loi. Les articles du nouveau système sont assez clairs pour éduquer les consommateurs.

Nous estimons que c'est probablement du domaine du Bureau de la concurrence parce que c'est en effet de la fraude. Le directeur ce matin a souligné la différence entre les affaires et les crimes. Ce que l'on touche avec la loi, c'est de la fraude. Selon nous, le «Consultative panel» considère les crimes auxquels les directeurs font face. Dans ce cas-ci, c'est de la fraude.

We find it necessary to be able to contact easily the Bureau. The president suggested this morning a number that is easier and simpler to dial like 1-800-FRAUD. It is necessary to tell consumers about their rights and responsibilities.

It is a little difficult to identify other protection means in the act. It is the responsibility of the other telemarketers to comply with the act. We hope to create a climate where we will know how to receive a telemarketing call. If we receive a different call, a somewhat strange call, we must ask for more information.

**Senator Hervieux-Payette:** Is your association going to really educate its members on what is allowed with the new legislation? It is also important that your members know the limits for legal advertising.

**Mr. Woolford:** We consulted our members concerning the amendments. In the retail sector, there are a lot of people who do not do telemarketing and of course a lot who do it. The Canadian Direct Marketing Association represents its companies directly and we are making efforts in that regard.

We tried to educate our members on the amendments before they are passed. Then we will continue to identify the requirements of the legislation and to comply with them.

[English]

**Senator Oliver:** On page 4 of your presentation, you say that you generally agree with Bill C-20. However, you go on to make the same recommendation for change and amendment that you made in the House of Commons. In the other place, you said that the definition of telemarketing itself is not clear. You state as well that the Canadian Bar Association, and other groups, also said that it could use some clarification.

As I understand it, the clarification that you want is the addition of the words "live voice." For the benefit of those here, could you explain the magic in the language "live voice"?

**Mr. Woolford:** The magic for us is that in our view, at this point anyway, with a relatively new piece of legislation like this legislation, it should be limited to cases where there is an actual live person on the phone making that outbound telemarketing call.

What we were trying to get at there is that the manipulation of the consumer that occurs is usually done using human intelligence. Our concern was that, without being very clear about on this point, some of the automated answering systems and some of the automated outbound calling systems might be caught under this legislation. The director of the bureau has stated numerous times, and he has provided it in his guidelines, that the intention is to deal with live voice, outbound calls. It is a person on a phone calling the consumer and trying to work them, trying to misrepresent information.

**Senator Oliver:** In other words, by your definition, they could not use a tape recording.

Nous estimons nécessaire d'être en mesure de contacter le Bureau facilement. Le président ce matin a suggéré un numéro plus facile ou plus simple à signaler, comme 1-800-FRAUDE. Il est nécessaire d'informer les consommateurs de leurs droits et de leurs responsabilités.

C'est un peu difficile d'identifier d'autres moyens de protection dans la loi. C'est la responsabilité des autres «télémarcheteurs» de se conformer à la loi. Nous espérons créer une atmosphère dans laquelle nous saurons comment recevoir un appel de télémarketing. Et si l'on reçoit quelque chose de différent, d'un peu étrange, on doit demander plus de renseignements.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Est-ce que votre association va bien informer ses membres sur ce qui est permis par la nouvelle loi? Il est important aussi que vos membres connaissent les limites publicitaires permises.

**M. Woolford:** Nous avons consulté nos membres concernant les amendements. Dans le domaine du détail, beaucoup de gens ne font pas de télémarketing et, bien sûr, beaucoup en font. The Canadian Direct Marketing Association représente ses compagnies directement et on fait des efforts à ce sujet.

Nous avons essayé d'éduquer nos membres sur les amendements avant leur adoption. Nous continuerons ensuite à identifier les exigences de la loi et à les respecter.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** À la page 4 de votre mémoire, vous dites que vous êtes d'accord de façon générale avec le projet de loi C-20. Toutefois, vous continuez en faisant la même recommandation de changement et d'amendement que vous avez faite à la Chambre des communes. Là-bas, vous avez dit que la définition du télémarketing proprement dit n'était pas claire. Vous dites aussi que l'Association du Barreau canadien, et d'autres groupes, ont également indiqué que l'on pouvait la préciser.

Si j'ai bien compris, l'éclaircissement que vous souhaitez reviendrait à ajouter l'expression «en direct». Pour le bien de tous ceux qui sont ici, pourriez-vous expliquer en quoi cette expression est magique?

**M. Woolford:** L'élément magique pour nous est que, pour l'instant du moins, avec un texte de loi relativement nouveau comme celui-ci, on devrait le limiter aux cas où il y a effectivement une personne qui parle à l'autre bout du fil et qui fait cet appel de télémarketing.

Là où nous voulions en venir, c'est que la manipulation du consommateur se fait généralement en faisant appel à l'intelligence humaine. Nous craignons que si l'on n'est pas très clair sur ce point, certains systèmes de répondeurs automatiques et certains systèmes d'appel automatiques pourraient être couverts par la loi. Le directeur du bureau a dit à de nombreuses reprises, et cela est prévu dans ses lignes directrices, que l'intention était de traiter les appels en direct. Il faut que ce soit une personne au téléphone qui appelle un consommateur et qui essaie de le manipuler en lui donnant de faux renseignements.

**Le sénateur Oliver:** Autrement dit, selon votre définition, on ne pourrait pas utiliser un message enregistré.



**Mr. Woolford:** That is right. Our sense is that technology has not got to the point where it can work sufficiently interactively with a human being in order to be used to misrepresent or defraud people.

I was part of a panel that looked into telemarketing. We recognized that the day might come when you might have machine intelligence that will be good enough to use for fraudulent purposes. Our sense is that it is not there yet and that that aspect required more thought.

We do not feel terribly religious about this. We thought that more clarity in the legislation would be desirable.

**The Chairman:** Gentlemen, thank you for coming.

Our final witness this morning is Mr. John Gustavson, President and CEO of the Canadian Direct Marketing Association. Mr. Gustavson has circulated a fairly short brief.

Please proceed, sir.

**Mr. John Gustavson, President and Chief Executive Officer, Canadian Direct Marketing Association:** Mr. Chairman, we represent many of the major organizations that are engaged in legitimate telemarketing, as well as other forms of information-based marketing, which includes electronic commerce on the Internet. The association is the largest marketing association in the country, with some 750 corporate members and some 3,000 individual members. They include our major financial institutions, cataloguers, publishers, charitable fundraisers, and anyone engaged in customer relationship marketing.

Last year, Canadians bought some \$12.4 billion worth of products from direct response marketers. That is a 12 per cent increase over the year before.

Our members use many media, including, obviously, the telephone, various electronic media, newspapers, radio, television and so on.

With respect to telemarketing, it is important to know that while it is a fully integrated process call centres employ tens of thousands of Canadians.

Home shopping has become a real convenience for Canadians with busy lifestyles. It is not just a convenience for many Canadians; it is essential, in particular for the elderly and the disabled. Consumers must be able to deal over the telephone with confidence, and ethical conduct is a key to that. We believe that ethical conduct is essential to winning consumer trust and confidence, which is the key to building business.

We have had a long history of self-regulation. Our Code of Ethics and Standards of Practice is not a model code. It is compulsory for our members to follow. They must sign a commitment to do so every year.

**M. Woolford:** C'est exact. Il nous semble que la technologie n'en est pas encore arrivée au point où elle peut agir de façon suffisamment interactive avec un être humain pour lui donner de faux renseignements et l'escroquer.

J'ai fait partie du comité consultatif qui s'est occupé du télémarketing. Nous avons admis qu'un jour les machines pourraient avoir une intelligence suffisante pour être utilisée à des fins frauduleuses. Nous estimons que ce n'est pas encore le cas et que cet aspect de la question exige qu'on y réfléchisse davantage.

Nous n'avons pas de sentiments très religieux sur la question. Nous avons pensé qu'il était souhaitable de rendre la législation plus claire.

**Le président:** Messieurs, nous vous remercions d'être venus.

Notre dernier témoin de la matinée est M. John Gustavson, président et chef de la direction de l'Association canadienne du marketing direct. M. Gustavson nous a distribué un mémoire assez court.

Vous avez la parole, monsieur.

**M. John Gustavson, président et chef de la direction, Association canadienne du marketing direct:** Monsieur le président, nous représentons la plupart des principales organisations qui font du télémarketing légitime, ainsi que d'autres formes de marketing informatique comme le commerce électronique sur Internet. Notre association est la plus importante organisation de marketing de notre pays et compte 750 sociétés et 3 000 particuliers environ comme membres. Elle compte des institutions financières importantes, des producteurs de catalogues, des éditeurs, des organismes de charité et toute personne qui fait du télémarketing par relation avec le client.

L'année dernière, les Canadiens ont acheté pour 12,4 milliards de dollars de produits aux télévendeurs directement. Cela représente une augmentation de 12 p. 100 par rapport à l'année précédente.

Nos membres utilisent divers médias, dont évidemment le téléphone, plusieurs médias électroniques, les journaux, la radio, la télévision, et cetera.

En ce qui concerne le télémarketing, il est important de savoir que même si c'est un processus parfaitement intégré, les centres téléphoniques emploient des dizaines de milliers de Canadiens.

Les achats à domicile sont devenus très pratiques pour les Canadiens qui ont un emploi du temps très chargé. Ce n'est pas simplement pratique pour de nombreux Canadiens; c'est essentiel notamment pour les personnes âgées et les handicapés. Les consommateurs doivent pouvoir traiter par téléphone interposé avec confiance, et un comportement éthique est essentiel à tout cela. Nous pensons que ce comportement éthique est indispensable pour gagner la confiance du consommateur, ce qui est indispensable pour faire des affaires.

Nous nous autorégulons depuis longtemps. Notre Code de déontologie et nos Normes de pratique ne constituent pas un code modèle; nos membres sont dans l'obligation de les suivre. Ils doivent s'engager à le faire chaque année en signant.

Fraudulent telemarketing causes real harm to many Canadians. Obviously, not all telemarketers belong to our organization. Membership is voluntary. Although we represent 80 per cent of the direct response sales in the country, there are many who are attracted, because of the rapid growth, who engage in unethical and fraudulent conduct. They enter the field because consumer confidence has been growing. It has become an increasingly effective sales technique for many businesses.

Those people, unfortunately, go after the most vulnerable in our society. That threatens not only their direct victims but also the tens of thousands of Canadian jobs created by legitimate telemarketing in this country.

In our view, Bill C-20 is an important step forward. It improves the framework that already exists. It equips law enforcement agencies with investigative tools to crack down on this fraud. We welcome the wiretap provisions, a quicker injunction process, stiffer penalties and the disclosure requirements.

We have two areas of concern. The first has to do with the wiretap provisions. I also happen to be a member of the Canadian Bar Association. I must respectfully disagree with my professional association in this regard.

I believe the wiretap provisions are entirely appropriate. I have dealt with some of these people firsthand. I have listened to the tapes and have heard the way they manipulate people. I have looked at the inventive schemes that they propose to people. The wiretap provision still requires an application. It is not to be done on a whim. These people are going after the most vulnerable people in our society. On balance, after due consultation, the wiretap provisions should go forward, in our view.

I know Senator Oliver in his remarks to the Senate expressed some concern about the live voice issue and the prescription of certain types of disclosure information in the legislation. Perhaps we can cover those topics in questions.

No matter how much legislation you pass and no matter how many regulations are enacted under that legislation, there will always be fraud artists and victims out there. This bill is a good step forward; however, it is not the answer. The best protection against telemarketing fraud remains an educated and cautious consumer. There is a lot going on out there.

We have participated in an event called "Hang Up on Fraud," held in cooperation with the Ontario government, Phonebusters and seniors' groups. We helped to produce a scam alert video, which has been distributed to many senior citizens' homes. We

Le télémarketing frauduleux cause de véritables préjudices à de nombreux Canadiens. Il est clair que tous les télévendeurs n'appartiennent pas à notre organisation. L'adhésion est volontaire. Bien que nous représentions 80 p. 100 des ventes de marketing direct qui se font dans notre pays, de nombreuses personnes sont attirées par l'expansion rapide de notre secteur et se livrent à un comportement non éthique et frauduleux. Elles se lancent dans ce secteur parce qu'on a réussi à accroître la confiance du consommateur. C'est devenu une technique de vente de plus en plus efficace pour de nombreuses entreprises.

Ces personnes vont malheureusement s'en prendre aux plus vulnérables de notre société. Elles constituent non seulement un danger pour leurs victimes directes, mais également pour les dizaines de milliers d'emplois canadiens qui sont créés par le télémarketing légitime dans notre pays.

À notre avis, le projet de loi C-20 constitue un important pas en avant. Il améliore le cadre qui existe déjà. Il fournit aux organismes chargés d'appliquer les lois les outils d'enquête nécessaires pour réprimer la fraude. Nous sommes heureux des dispositions concernant l'écoute électronique, du processus d'injonction plus rapide, des sanctions plus sévères et des exigences de communication des renseignements.

Il y a cependant deux domaines qui nous causent des inquiétudes. Le premier concerne les dispositions relatives à l'écoute électronique. Il se trouve que je suis aussi membre de l'Association du Barreau canadien. Je dois avouer respectueusement que je ne suis pas d'accord avec mon association professionnelle à cet égard.

Je crois que les dispositions relatives à l'écoute électronique sont tout à fait indiquées. J'ai eu affaire directement à ces personnes. J'ai écouté les enregistrements et j'ai vu de quelle façon elles manipulent le public. J'ai examiné les plans originaux qu'elles proposent à la population. La disposition sur l'écoute électronique doit encore être appliquée. Et cela ne doit pas se faire selon l'humeur du moment. Ces gens s'en prennent aux plus vulnérables de notre société. Tout bien pesé, et après avoir procédé aux consultations voulues, nous estimons que les dispositions relatives à l'écoute électronique devraient être adoptées.

Je sais que le sénateur Oliver dans ses remarques au Sénat a exprimé quelques inquiétudes concernant la question des appels en direct et l'exigence de communiquer certains renseignements qui figurent dans le texte de loi. Il serait donc peut-être bon d'aborder ces sujets.

Peu importe le nombre de lois que vous adoptez et de règlements que vous appliquez en vertu de la législation, il y aura toujours des fraudeurs et des victimes. Ce projet de loi constitue un bon pas en avant; mais il ne représente pas la réponse. La meilleure protection contre la fraude du télémarketing reste le consommateur informé et prudent. Il y a beaucoup de choses qui se passent.

Nous avons participé à une opération appelée «Gare aux escrocs... Raccrochez!», organisée en collaboration avec le gouvernement de l'Ontario, le projet «Phonebusters» et des groupes de personnes âgées. Nous avons contribué à l'élaboration

have worked with Bell Canada. The CRTC adopted key provisions found in our code of ethics as requirements for telemarketing. We have participated actively in the deceptive marketing prevention forum that will be launched as an intergovernmental program in January 1999. However, there is much more to be done.

The messages are simple. You must remember three things. First, do not do business with companies you do not know. Second, do not be pressured into making a purchase right away — any legitimate telemarketer will be pleased to send you information. And third, if in doubt, consult; talk to your friends, neighbours and relatives if you are in doubt. If people remember those three things, they can prevent themselves from becoming victims.

Much of our job remains to be done in educating consumers about how to protect themselves. In the meantime, unfortunately, consumers do not always ask those questions.

We believe Bill C-20 is an important step forward in accomplishing what we need to do to shut down some of the more flagrant telemarketing fraud artists that are out there.

**The Chairman:** I have a couple of questions about your business. Many business groups have been before us, but you have not been before us for quite a while. You said there were \$12.4 billion in sales last year. Can you tell me roughly how much of that would be telemarketing and how much would be Internet? If you think of the various ways of doing direct marketing, approximately how is that distributed?

**Mr. Gustavson:** Unfortunately, you have asked a question that is impossible to answer. You do not know what triggers the sale. You may see the offer on television and dial the 1-800 number; you may get the catalogue, fill out the coupon and send out the order form. You get the pitch from the telemarketing firm but it is for a company from which you bought something retail and would now like to sell you some insurance. There is no way, that we have figured out, to decide what actually triggers the sale.

We can tell you, from a federal-provincial study done a few years ago, that they estimated that three-quarters of telemarketing are not out-bound cold calls to consumers.

**The Chairman:** They are not out-bound cold calls?

**Mr. Gustavson:** That is correct; they are not. They are either out-bound calls where you already know the company because you have done business with them before or inbound to a call centre, which represents almost 50 per cent of telemarketing calls.

de la vidéocassette de mise en garde contre l'arnaque qui a été distribuée dans de nombreux foyers de personnes âgées. Nous avons travaillé avec Bell Canada. Le CRTC a adopté des dispositions essentielles qui figurent dans notre code de déontologie et qui sont des exigences en matière de télémarketing. Nous avons participé activement au groupe de discussion sur la prévention du télémarketing trompeur dont le travail sera lancé en janvier 1999 à titre de programme intergouvernemental. Mais il reste encore beaucoup à faire.

Les messages sont simples. Il faut avoir trois choses à l'esprit. Premièrement, ne faites pas affaire avec des entreprises que vous ne connaissez pas. Deuxièmement, ne vous laissez pas pousser à acheter immédiatement — tout télévendeur légitime sera heureux de vous envoyer des renseignements. Et troisièmement, si vous avez des doutes, consultez vos amis, vos voisins et vos parents. Si on garde ces trois choses à l'esprit, on peut éviter de devenir victime.

Il nous reste encore une tâche importante, c'est celle d'éduquer les consommateurs pour qu'ils sachent se protéger. En attendant malheureusement, les consommateurs ne posent pas toujours ces questions.

Nous croyons que le projet de loi C-20 constitue un progrès important pour nous permettre de réaliser ce que nous devons faire pour empêcher certains des escrocs les plus monstrueux parmi les télévendeurs d'agir.

**Le président:** J'aurais quelques questions à vous poser sur vos activités. De nombreux groupes d'entreprises ont comparu devant nous, mais voilà un certain temps que nous ne vous avons pas vu. Vous avez dit qu'il y avait eu 12,4 milliards de dollars de ventes réalisées l'année dernière. Pouvez-vous nous dire à peu près quelle partie de ce chiffre représente les ventes par télémarketing et quelle autre partie par Internet? Si vous pensez aux diverses façons de faire du marketing direct, comment ces ventes se répartissent-elles à peu près entre elles?

**M. Gustavson:** Malheureusement, vous m'avez posé une question à laquelle il m'est impossible de répondre. On ne sait pas ce qui sert de mécanisme de déclenchement pour la vente. On peut avoir vu l'offre à la télévision et composer un numéro 1-800; on peut recevoir un catalogue, remplir un coupon et envoyer la commande. C'est l'entreprise de télémarketing qui fait la vente mais c'est pour une compagnie pour laquelle vous avez acheté quelque chose au détail et qui aimerait maintenant vous vendre une assurance. Il n'y a aucun moyen de savoir ce qui a effectivement déclenché la vente.

Nous pouvons vous dire, d'après une étude fédérale-provinciale réalisée il y a quelques années, que l'on estime que les trois quarts du télémarketing ne se font pas par des appels téléphoniques à froid aux consommateurs.

**Le président:** Vraiment?

**M. Gustavson:** C'est en effet le cas. Ce sont les appels faits par une compagnie que vous connaissez déjà parce que vous avez déjà fait affaire avec elle auparavant ou les appels de clients à un centre téléphonique qui représentent presque 50 p. 100 de tous les appels de télémarketing.



**The Chairman:** The inbound call would be where I see a 1-800 number on television and I phone for a record or a CD, is that correct?

**Mr. Gustavson:** That is correct. Some other form of advertising has attracted you to make the phone call.

**The Chairman:** Typically, it is a toll-free long distance call of some kind?

**Mr. Gustavson:** That is right.

**The Chairman:** Half the business is incoming business?

**Mr. Gustavson:** Yes. If you ask the vast majority of our members what they did they would not describe themselves as a direct marketing firm, they would say, "We are a publisher or a cataloguer or an insurance company or a bank." They happen to do direct marketing as an element of their marketing mix. They often employ an outside company — that is, a call-centre company — often located outside central Canada. These days in telecommunications, there is no need to be in central Canada. They are located in New Brunswick or in Manitoba or wherever. As a result, an outside firm does it. For most of those firms, the large telemarketing call centres who are employed by a major marketing company are also members of the association.

**The Chairman:** You say that your rate of growth from 1996 to 1997 was 12 per cent. Give me the rate for a couple of years previously. Are you holding steady on that?

**Mr. Gustavson:** Yes, we are holding steady on that year. Last year, we had a little dip because of the postal strike but it has averaged almost 10 per cent for the last five years.

**The Chairman:** You mentioned that the CRTC had adopted your code of ethics. What regulatory role, if any, does the CRTC have to do with your business? I would not have thought that they were involved.

**Mr. Gustavson:** The authority of the CRTC is for the use of the telephone lines and for business purposes. They lay out a regulatory framework; if you wish to use your telephone line for certain business purposes, there are guidelines you must follow. The CRTC has adopted into their regulations governing the use of telephone lines a good portion of our telemarketing code of ethics. For instance, if you tell a telemarketer that you do not want to hear from them again, they are not supposed to call you for three years. That is a CRTC regulation. Strangely enough, despite our request, they declined to put in restricted calling hours, which is found in our code of ethics. That is the one area where they declined to follow our code of ethics. A lot of telemarketers call at all times of day or night. We have not figured out why they did that.

**Senator Oliver:** The CRTC is holding a series of public hearings now, for two weeks, on whether they should regulate e-commerce on the Internet. Yesterday, Mr. Colville said that he

**Le président:** Les appels de clients, c'est lorsqu'on fait un numéro 1-800 que l'on a vu à la télévision et où pour demander un disque, un CD, par exemple?

**M. Gustavson:** C'est juste. C'est une autre forme de publicité qui vous a poussé à faire cet appel.

**Le président:** Il s'agit en général d'un appel interurbain gratuit?

**M. Gustavson:** C'est exact.

**Le président:** Et la moitié des transactions sont faites à la suite d'appels de clients?

**M. Gustavson:** Oui. Si vous demandez à la grande majorité de vos membres ce qu'ils font, ils ne vous répondront certainement pas qu'ils ont une entreprise de marketing direct, ils diront: «Je suis éditeur, producteur de catalogue, assureur ou banquier.» Il se trouve que parmi les diverses opérations de marketing qu'ils font, il y a le marketing direct. Ils emploient souvent une compagnie de l'extérieur — c'est-à-dire un centre téléphonique — souvent située en dehors du Canada central. Avec les moyens de télécommunications qu'on a actuellement, il n'est pas nécessaire d'être au Canada central. Elle peut se trouver au Nouveau-Brunswick, au Manitoba ou ailleurs. De ce fait, c'est une compagnie de l'extérieur qui le fait. Pour la plupart de ces entreprises, les grands centres téléphoniques de télémarketing auxquels ont recours les principales entreprises de marketing sont également membres de l'association.

**Le président:** Vous dites que votre taux de croissance a été de 12 p. 100 de 1996 à 1997. Donnez-moi le taux pour quelques années précédentes. Est-ce une tendance qui se maintient?

**M. Gustavson:** Oui, elle se maintient cette année. L'année dernière, nous avons connu une légère baisse en raison de la grève postale mais la moyenne est pratiquement de 10 p. 100 pour les cinq dernières années.

**Le président:** Vous dites que le CRTC a adopté votre code de déontologie. Quel rôle de réglementation, s'il en a un, le CRTC peut-il jouer pour vos activités? Je n'aurais pas imaginé qu'il soit concerné dans votre cas.

**M. Gustavson:** Le pouvoir du CRTC porte sur l'utilisation des lignes téléphoniques à des fins commerciales. Il établit un cadre réglementaire; si vous voulez utiliser votre ligne téléphonique pour certaines activités commerciales, il y a des lignes directrices à suivre. Le CRTC a adopté dans ses règlements relatifs à l'utilisation des lignes téléphoniques une bonne partie de notre code de déontologie concernant le télémarketing. Par exemple, si vous dites à un télévendeur que vous ne voulez pas qu'il vous rappelle, il est censé ne pas vous rappeler pendant trois ans. C'est un règlement du CRTC. Chose curieuse, malgré notre demande, il a refusé de limiter les heures d'appels, ce qui figure dans notre code de déontologie. C'est l'un des secteurs où il a refusé de suivre notre code de déontologie. De nombreux télévendeurs appellent à n'importe quelle heure du jour et de la nuit. Nous n'avons pas encore compris pourquoi.

**Le sénateur Oliver:** Le CRTC va tenir une série d'audiences publiques pendant deux semaines pour savoir s'il devrait réglementer le commerce électronique sur Internet. Hier,

does not want to bring in any kind of intrusive regulations. That is the another sign of the jurisdiction that they think they might want to assume in relation to the Internet.

**Mr. Gustavson:** That is correct.

**Senator Oliver:** You are to be commended with the work that you are doing in trying to educate consumers. I was happy to see you raise it, and I am happy to see it is such an important part of the work that you do.

When I look through your list of companies, I see some of the key companies in Canada, for example, the banks and Sears and others, who have things to sell and could sell them by telemarketing. I am interested to know your view on whistle blowing and whether or not any of the companies that you are associated with have had concerns about the whistle-blowing concept. After you tell me about that, I will talk about the Dubin report.

**Mr. Gustavson:** Our companies have not expressed concern.

**The Chairman:** For the record, I want you to explain your reference to the Dubin report.

**Senator Oliver:** If a company is doing something wrong and an employee in the company decides to make a disclosure about it, "whistle blowing" means that in so doing the employee is protected, that he or she cannot be disciplined or fired.

**Mr. Gustavson:** For internal purposes, although there is always some nervousness on a legislative provision that allows employees to potentially break commercial confidentiality, it is the view of our association that, on balance, this problem is serious enough to outweigh those concerns. Therefore, we believe that the whistle-blowing provisions are extremely important. Scam artists threaten and intimidate their own employees, not just their victims. We believe that this protection will encourage people to come forward and help the Competition Bureau uncover a lot of what we know is happening but cannot get a handle on.

**Senator Oliver:** Do you have an opinion on the problem I have with section 206 of the Criminal Code concerning the contests?

**Mr. Gustavson:** I am satisfied with the director's explanation. I do not believe that there is necessarily a conflict. I will not pretend to be an expert in conflict of laws, but I have listened to the assurance of the director and believe that he understands it well. I do not think there will be a problem going forward with that.

**Senator Oliver:** What is the difference to you between something that is in a statute, something that is common law, and something that is an SOR — that is, statutory order or regulation?

M. Colville a indiqué qu'il ne voulait pas introduire de règlements qui constituent une sorte d'ingérence. Voilà un autre exemple de compétence que le CRTC pourrait vouloir assumer concernant Internet.

**M. Gustavson:** C'est exact.

**Le sénateur Oliver:** Je crois qu'il faut vous féliciter pour le travail que vous faites en essayant d'éduquer les consommateurs. Je suis heureux que vous en ayez parlé et je suis heureux d'apprendre que cela représente une partie aussi importante du travail que vous faites.

Lorsque je regarde la liste de vos sociétés, je vois certaines des grandes compagnies canadiennes, par exemple, les banques et Sears et d'autres, qui ont des choses à vendre et qui pourraient les vendre par télémarketing. J'aimerais savoir ce que vous pensez des dénonciations et si certaines des compagnies avec lesquelles vous êtes associé ont éventuellement eu des inquiétudes face à cette dénonciation. Lorsque vous m'aurez répondu à cette question, je vous parlerai du rapport Dubin.

**M. Gustavson:** Nos compagnies n'ont pas exprimé d'inquiétudes.

**Le président:** J'aimerais que vous expliquiez votre référence au rapport Dubin pour que cela figure au procès-verbal.

**Le sénateur Oliver:** Si une compagnie fait quelque chose de mal et qu'un employé de la compagnie décide d'en parler, on dit qu'il y a «dénonciation» et cela veut dire que l'employé qui le fait est protégé, qu'on ne peut pas lui imposer de mesures disciplinaires ni le renvoyer.

**M. Gustavson:** Sur le plan interne, bien que l'on soit toujours nerveux face à une disposition législative qui permet à des employés de révéler des renseignements commerciaux confidentiels, notre association estime que, tout bien pesé, le problème est suffisamment grave pour l'emporter sur ces inquiétudes. Nous croyons donc que les dispositions de dénonciation sont très importantes. Les fraudeurs menacent et intimident leurs propres employés, et pas seulement leurs victimes. Nous pensons que cette protection encouragera les gens à faire des révélations et à aider le Bureau de la concurrence à dévoiler de nombreuses activités dont il connaît l'existence, mais contre lesquelles il ne peut rien faire sans cela.

**Le sénateur Oliver:** Avez-vous un avis sur le problème que me pose l'article 206 du Code criminel concernant les conflits?

**M. Gustavson:** Je trouve l'explication du directeur satisfaisante. Je ne crois pas qu'il y ait nécessairement conflit. Je ne prétends pas être expert en matière de conflit législatif, mais j'ai écouté ce qu'a dit le directeur pour rassurer et je crois qu'il comprend bien la chose. Je ne pense pas qu'adopter cette mesure pose un problème.

**Le sénateur Oliver:** Quelle est pour vous la différence entre quelque chose qui figure dans une loi, quelque chose qui fait partie de la common law et quelque chose qui figure dans les DORS — les Décrets, ordonnances et règlements statutaires, c'est-à-dire dans un texte d'application de la loi?



**Mr. Gustavson:** In terms of the first and the last, the act and the regulation have the same force of law, all the weight of the law and enforcement that comes behind that. The fact that it is in the law is a public pronouncement. This is almost not a legal question but a public relations question. If this is the law of the land, and it is clearly articulated by Parliament or Parliament's intent further amplified by the regulations, then corporate citizens understand what is expected of them.

The common law, for which I have great respect but which is a more mysterious process, is not as well known, certain or clear. While the body of common law interpreting the statute will build up over time, Parliament must step in and codify it or correct how the courts have interpreted the law. The clear statement by the legislature of its intent is a great benefit to the corporate community in understanding what they should be doing.

**Senator Meighen:** This question is, perhaps, outside the context of the particular piece of legislation we are looking at this morning. I know about the efforts of the CDMA to deal with unsolicited advertising that comes to householders and how they can request that it be stopped. However, from personal experience — and I know that you have worked well and effectively in that regard — I find the effectiveness lacking in unsolicited and, in my case, unwanted fax machine solicitation by advertisers.

Often — and it may have been at your instigation — there is a phone number referred to at the bottom of the page where recipients can phone and ask that the practice cease. I have tried that on a number of occasions, with no perceptible effect whatsoever. Can you tell me whether the CDMA is involved in this matter and, if not, whether you intend to do so?

**Mr. Gustavson:** You are quite right. We have been less than effective in this area. Major telemarketers, all of whom belong to our organization, do not send unsolicited faxes because they are not effective. They cause more irritation than benefit. For that reason, we offer a “do not mail” or “do not call” service. However, many individuals may be quite happy to respond to advertising they have seen on television or in a magazine. You do not want to alienate them by engaging in practices that might annoy them. That is why most of our members do not use broadcast fax.

We do allow people to register their phone numbers, and our members must eliminate them from their marketing programs. Unfortunately, a lot of the unsolicited faxing and telephoning is done by small, local companies who do not belong to the association.

We went, along with Bell Canada, to the CRTC to put forward a proposal to which the CRTC had agreed. That proposal deals with placing certain limitations on broadcast fax. One of the

**M. Gustavson:** Dans le premier et le dernier cas, la loi et le règlement ont la même force de loi, tout le poids de la loi et de l'application qui en découle. Le fait qu'une chose figure dans la loi revient à une déclaration publique. Il ne s'agit pratiquement pas d'une question juridique mais d'une question de relations publiques. Le fait qu'il s'agisse de l'une des lois du pays, qu'elle a été clairement formulée par le Parlement et que l'intention de ce dernier est amplifiée par le règlement, les personnes morales savent ce que l'on attend d'elles.

La common law, pour qui j'ai un très grand respect mais qui est un processus plus mystérieux, n'est pas aussi connue, certaine ou claire. Si les décisions de la common law où l'on interprète la loi deviennent plus nombreuses avec le temps, le Parlement doit intervenir et les codifier ou corriger l'interprétation de la loi faite par les tribunaux. Une déclaration claire du Parlement de son intention contribue beaucoup à faire comprendre aux entreprises ce qu'elles doivent faire.

**Le sénateur Meighen:** Ma question n'a peut-être pas rapport au texte de loi que nous étudions ce matin. Je suis au courant des efforts de l'ACMD face à la publicité non sollicitée qui parvient aux ménages et la possibilité qui est offerte à ces derniers d'interrompre le processus. Mais par expérience personnelle — et je sais que vous avez travaillé fort et efficacement à cet égard — je trouve que cette efficacité n'est pas suffisante en ce qui concerne les offres non sollicitées et, dans mon cas particulier, non souhaitées envoyées par télécopieur par des publicitaires.

Souvent — et c'est peut-être à votre instigation — il y a un numéro de téléphone qui est mentionné au bas de la page et que les destinataires peuvent appeler pour demander qu'on arrête cette pratique. J'ai essayé de le faire à plusieurs occasions, mais ça n'a pas eu vraiment d'effet perceptible. Pouvez-vous me dire si l'ACMD s'occupe de cette question et, dans la négative, si elle a l'intention de le faire?

**M. Gustavson:** Vous avez tout à fait raison. Nous avons été moins qu'efficaces dans ce domaine. Les principaux télévendeurs, qui appartiennent tous à notre organisation, n'envoient pas de télécopies non sollicitées parce qu'elles ne sont pas efficaces. Elles irritent davantage qu'elles ne profitent. C'est pourquoi nous offrons un service pour ceux qui demandent qu'on n'envoie pas de courrier publicitaire ou qu'on ne fasse pas d'appels téléphoniques publicitaires. Mais nombreux sont ceux qui sont tout à fait heureux de répondre à la publicité qu'ils ont vue à la télévision ou dans une revue. Vous ne voulez donc pas vous les aliéner en vous lançant dans des pratiques qui pourraient les agacer. C'est pourquoi la plupart de nos membres n'utilisent pas le télécopieur pour diffuser leurs offres.

Nous permettons aux intéressés d'inscrire le numéro de téléphone et nos membres doivent les éliminer de leurs programmes de marketing. Malheureusement, la plupart des sollicitations spontanées par télécopieur et par téléphone sont faites par de petites entreprises locales qui n'appartiennent pas à notre association.

Avec Bell Canada, nous sommes allés demander au CRTC de faire une proposition qu'il a accepté de faire. Cette proposition concerne l'imposition de certaines limites à la diffusion par

limitations is the agreement to adopt restricted calling hours as defined in our code of ethics for fax. Another limitation requires removal of the phone numbers of individuals that wish to be taken off the fax list. The company sending the faxes must comply with this request. Otherwise, the penalty for failing to comply, if there is a consistent practice of ignoring those requests, is to pull the business' telephone lines. There is a complaints number that people can call and which the CRTC would be pleased to give you.

One of the requests we made is to require a proper return phone number. However, if this request is not effective, I would be pleased to provide you with access to the complaints area that deals with these broadcast fax rules.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I wish to congratulate you on the quality of your document in French, for its format and its content. It's always refreshing to see a national association with a provincial chapter that doesn't think that we only function in French in Quebec and that gives us documents in French.

You are one of the sectors which really are on the hot seat. I would like to thank your group for supporting those amendments. You helped improve the sector and protect a rather vulnerable client base.

We changed the rules concerning the possibility of investigating, of wiretapping. Do you think we have the necessary expertise and that we will be able to get results? We still have to be able to trace those calls and locate the sources technologically. Those people can operate from a number of places. As legislators, we have good intentions, but on the technical side, we cannot enforce the act. Do we have the means to make in-depth investigations which will bring about wiretapping? Do you think that we have the means to do that?

[English]

**Mr. Gustavson:** We certainly hope so. This legislation has been created after lengthy periods of consultation between a number of organizations that support it and believe that it will make a significant difference. Unfortunately, it will not solve all the problems.

One of the difficulties is victims who may be elderly, less sophisticated, or sometimes so embarrassed that they will not come forward. It is often too late for them to give consent for the telephone call to be taped. The people engaged in these fraudulent practices are not coming back to the same person.

Project Phonebusters confirms that the largest problem they encounter is the refusal of people who have been defrauded to

télécopieur. L'une de ces limites est de s'entendre pour adopter des heures d'appels limitées comme prévues dans notre code de déontologie pour les télécopieurs. Une autre limite exige de supprimer les numéros de téléphone des particuliers qui souhaitent disparaître de la liste d'envois par télécopieur. Une entreprise qui envoie des télécopies doit respecter cette demande. Autrement, la sanction pour non-respect, si c'est une pratique courante que d'ignorer ces demandes, consiste à supprimer les lignes téléphoniques de ces entreprises. Il y a un numéro que l'on peut appeler pour se plaindre et que le CRTC sera heureux de vous donner.

L'une des conditions que nous avons demandées est d'exiger qu'il y ait le numéro exact de l'expéditeur. Mais si cette demande n'est pas efficace, je serais heureux de vous transmettre l'accès à ce secteur de plaintes qui s'occupe des règles de diffusion par télécopieur.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je veux vous féliciter de la qualité de votre matériel en français, visuellement et dans son contenu. Il est toujours rafraîchissant de voir une association nationale qui a un chapitre provincial, qui ne croit pas que cela fonctionne seulement au Québec en français et qui nous donne de la documentation française.

Vous êtes un des secteurs le plus sur la sellette. J'aimerais remercier votre groupe pour avoir appuyé des changements. Vous avez contribué à améliorer ce secteur et à protéger une clientèle assez vulnérable.

On a changé les règles en ce qui concerne la possibilité de faire des enquêtes, d'avoir de l'écoute électronique. Est-ce que vous croyez que nous avons l'expertise et que nous pourrions avoir des résultats? Il faut quand même être capable de retracer les appels et sur le plan technologique pouvoir repérer les sources. Ces gens peuvent opérer de plusieurs endroits. Comme législateur, on a de bonnes intentions, mais du côté technique, on ne peut pas appliquer la loi. Est-ce qu'on dispose des moyens pour procéder à des enquêtes en profondeur qui nous amèneront à une écoute électronique? Croyez-vous qu'on a les moyens de le faire?

[Traduction]

**M. Gustavson:** Certainement. Cette législation a été créée après une période prolongée de consultations avec plusieurs organisations qui y sont favorables et qui croient qu'elle changera vraiment les choses. Malheureusement, elle ne va pas régler tous les problèmes.

L'une des difficultés vient de ce que les victimes qui peuvent être des personnes âgées plus simples ou parfois tellement embarrassées qu'elles ne vont pas oser divulguer l'affaire. Il est souvent trop tard pour qu'elles nous autorisent à enregistrer l'appel téléphonique. Les personnes qui se lancent dans ces pratiques frauduleuses ne reviennent pas solliciter la même personne.

Le projet «Phonebusters» confirme que le plus gros problème qu'on rencontre, c'est le refus des personnes qui ont été

speak about it because they are embarrassed. They do not tell their relatives or friends, and will not speak to an enforcement agency.

One of the most essential provisions in these amendments is obtaining independent authority to engage in wiretapping without the consent of at least one of the defrauded parties. Otherwise, it is difficult to get the perpetrator

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** Aren't the companies which belong to the organization being targeted? Even before the offences are committed, we can get complaints but how are we going to stop the practice? Those who will commit the offence are not easy to trace.

Your association recommended wiretapping because your members are not going to be the main criminals in this area. Those who will abuse people will not necessarily be within our borders and they will be able to change constantly their telephone number and address, so they will be difficult to trace.

Did we introduce a provision that we will be able to use? Will we be able, technologically, to trace them? Those who are your members and who have legitimate operations would not gain anything by abusing people and would not stay in business very long.

[English]

**Mr. Gustavson:** It is also important to trace the people involved in cross-border shopping schemes. There are a large number of people calling for help because they have sent a cheque or a money order to some Post Office box in Las Vegas, usually without a clue as to where they have sent their money or to whom. Typically, they have heard a telephone pitch, signed a cheque and sent it off or e-mailed their credit card number off into cyberspace over the Internet.

There is no defence against that sort of stupidity. I am sorry to use that kind of strong language, but that is what it is. For that reason, consumer education is the best defence against this type of activity.

Within our borders, there is no excuse not to take some action against those operating in our country. Yes, they shut down and start up again, but the individuals tend to be known. In many cases, they change their company name. The consumer does not know that, but the law enforcement people have a pretty good idea of who is behind some of these businesses. The police keep an eye on them if they start engaging in these telemarketing programs, which usually go on for some time. It may be too late to get consent from a person who has already been victimized. However, once you start receiving complaints you have a pretty good idea of which company is involved. You can then engage in some effective wiretapping.

escroquées de parler de leur histoire parce qu'elles sont gênées. Elles n'en parlent pas à leurs parents ni à leurs amis et elles ne vont pas en parler à un organisme qui est chargé d'appliquer la loi.

Une des dispositions essentielles de ces amendements consiste à obtenir un pouvoir indépendant pour procéder à des écoutes électroniques sans le consentement de l'une des parties escroquées au moins. Sans cela, il est difficile de prendre le contrevenant.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Les entreprises qui vont faire partie de l'organisation ne sont pas celles visées? Avant même que les infractions soient commises, on peut recevoir quelques plaintes, mais comment arrêter la plainte? Ceux qui vont commettre l'infraction ne seront pas faciles à repérer.

Votre association a recommandé l'écoute électronique parce que ce ne seront pas vos membres qui seront les principaux criminels dans cette question. Ceux qui abuseront ne seront pas nécessairement à l'intérieur de nos frontières et ils pourront changer de numéro et d'adresse continuellement, donc ils seront difficiles à repérer.

Est-ce qu'on a mis une disposition que l'on pourra utiliser? Est-ce que technologiquement, on sera capable de les repérer? Vos membres qui ont des opérations légitimes n'auraient aucun intérêt à abuser et ne seraient pas en affaire très longtemps.

[Traduction]

**M. Gustavson:** Il est aussi important de repérer ceux qui prennent part à des plans d'achats internationaux. De nombreuses personnes nous demandent de l'aide parce qu'elles ont envoyé un chèque ou un mandat à une boîte postale à Las Vegas, généralement sans avoir aucune idée de l'endroit où allait leur argent ni de la personne qui allait le recevoir. Normalement, elles ont entendu un boniment au téléphone, signé un chèque et l'ont envoyé ou ont envoyé par courrier électronique leur numéro de carte de crédit dans le cyberspace par Internet.

Il n'y a aucun recours contre ce genre de comportement idiot. Je suis désolé d'employer ces termes un peu forts, mais c'est ce que c'est. C'est pourquoi l'éducation des consommateurs est la meilleure protection contre ce genre d'activités.

À l'intérieur de nos frontières, nous n'avons pas d'excuses de ne pas intervenir auprès de ceux qui se livrent à ces activités dans notre pays. Oui, ils ferment leur entreprise et ils recommencent ailleurs, mais on connaît en général ces individus. La plupart du temps, ils changent le nom de la compagnie. Le consommateur ne le sait pas, mais ceux qui sont chargés d'appliquer la loi ont une assez bonne idée des personnes qui dirigent ces entreprises. La police les a à l'oeil si elles commencent à se lancer dans ces programmes de télémarketing qui durent en général un certain temps. Il est peut-être trop tard pour obtenir l'autorisation d'une personne qui a été déjà victime. Mais une fois qu'on commence à recevoir des plaintes, on a une assez bonne idée de la compagnie concernée. On peut alors se livrer à des écoutes téléphoniques utiles.



**Senator Callbeck:** I have a question about this Code of Ethics and Standards of Practice pamphlet. You mentioned that the CRTC tells direct marketers they have to do certain things and that most of that is in this document, but it is not all. You also go on to say that this is mandatory for your membership. How do you know that they do comply with it? Do you have people who look at this?

**Mr. Gustavson:** No, we assume that our members, as in most of society, are law-abiding citizens until we have complaints, at which time we feel we have an opportunity to investigate.

We have an ethics and privacy committee. When we receive consumer complaints, we determine whether someone made a mistake or whether there is some pattern of misconduct.

Often we have found that a small committee of members chatting with the member in question discovers that the person is engaged in conduct that is not illegal, not even necessarily unethical, but bad business practices as a result of total ignorance, and is looking for guidance and education. We then follow up with those members. There is a process of revisiting the member to ensure that improvements are under way.

We do have an enforcement process, but it is triggered by a complaint. We do not have a flying squad of auditors dropping in on a member or listening in on their conversations.

**The Chairman:** Mr. Gustafson, thank you very much for your interest. We appreciate you taking the time to be with us.

The committee adjourned.

**Le sénateur Callbeck:** J'ai une question sur cette brochure concernant le Code de déontologie et les Normes de pratique. Vous avez dit que le CRTC signale aux vendeurs directs qu'ils ont à faire certaines choses et que l'essentiel figure dans ce document, mais pas tout. Vous dites aussi que le respect de ce code est obligatoire pour vos membres. Comment savez-vous qu'ils le respectent effectivement? Y a-t-il des gens qui s'en occupent?

**M. Gustavson:** Non, nous supposons que nos membres, comme la majorité de la société, sont des citoyens respectueux de la loi jusqu'à ce qu'on reçoive des plaintes, et c'est seulement alors qu'on a l'occasion de faire des enquêtes.

Nous avons un comité de la déontologie et des renseignements personnels. Lorsque nous recevons des plaintes de la part de consommateurs, nous essayons de voir si quelqu'un a fait une erreur ou s'il y a un comportement fautif qui se répète.

Il nous est arrivé souvent de constater qu'un petit comité constitué de membres qui discutent avec le membre en question découvre que cette personne a un comportement qui n'est pas illégal, qui n'est même pas contraire à la déontologie, qu'elle a des pratiques commerciales mauvaises qui sont dues à sa simple ignorance et qu'elle aimerait en fait qu'on l'aide et qu'on l'éduque. Nous procédons ensuite à des vérifications auprès de ces membres. Nous avons pour habitude de retourner voir le membre pour vérifier qu'il est effectivement en train d'améliorer ses pratiques.

Nous avons un processus de contrôle du respect, mais il est déclenché par une plainte. Nous n'avons pas d'équipe volante de vérificateurs qui arrive brusquement chez un membre ou qui écoute ses conversations.

**Le président:** Monsieur Gustavson, nous vous remercions infiniment de l'intérêt que vous portez à la question. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps de venir.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

##### *From the Department of Industry:*

Mr. Konrad von Finckenstein, Director of Investigation and Research, Competition Bureau;

Mr. Don Mercer, Head, Amendments Unit, Competition Bureau;

Mrs. Nicole Ladouceur, Acting Deputy Director of Investigation and Research, Fair Business Practices Branch, Competition Bureau;

Mr. Robert Lancop, Assistant Deputy Director of Investigation and Research Mergers Branch, Competition Bureau; and

Mr. François Côté, General Counsel and Director, Legal Services.

##### *From the Retail Council of Canada and Ford Motors:*

Mr. Peter Woolford, Retail Council of Canada; and

Mr. Norm Stewart, Vice-President and General Counsel, Ford Motors.

##### *From the Canadian Direct Marketing Association:*

Mr. John Gustavson, President and Chief Executive Officer.

##### *Du ministère de l'Industrie:*

M. Konrad von Finckenstein, directeur des enquêtes et recherches, Bureau de la concurrence; et

M. Don Mercer, chef, Unité des modifications, Bureau de la concurrence;

Mme Nicole Ladouceur, sous-directrice intérimaire des enquêtes et recherches, Direction des pratiques commerciales, Bureau de la concurrence;

M. Robert Lancop, sous-directeur adjoint des enquêtes et recherches, Direction des fusions, Bureau de la concurrence; et

M. François Côté, avocat principal et directeur, Services juridiques.

##### *Du Conseil canadien du commerce de détail et de Ford Motors:*

M. Peter Woolford, Conseil canadien du commerce de détail; et

M. Norm Stewart, vice-président et avocat général, Ford Motors.

##### *De l'Association du marketing direct:*

M. John Gustavson, président et chef de la direction.



CAI  
YC11  
-218

Loi  
Publications



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, November 26, 1998  
Thursday, December 3, 1998

Issue No. 42

**Second and third meetings on:**  
Bill C-20, An Act to amend the Competition Act  
and to make consequential and related  
amendments to others Acts

---

INCLUDING:  
THE SEVENTEENTH REPORT  
OF THE COMMITTEE  
(A Blueprint for Change)

and

THE EIGHTEENTH REPORT  
OF THE COMMITTEE  
(Bill C-20)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le jeudi 26 novembre 1998  
Le jeudi 3 décembre 1998

Fascicule n° 42

**Deuxième et troisième réunions concernant:**  
Le projet de loi C-20, Loi modifiant  
la Loi sur la concurrence et  
d'autres lois en conséquence

---

Y COMPRIS:  
LE DIX-SEPTIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ  
(Plan directeur de changement)

et

LE DIX-HUITIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ  
(projet de loi C-20)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kolber
Callbeck	Kroft
* Graham, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Carstairs)	(or Kinsella (acting))
Hervieux-Payette, P.C.	Meighen
Kelleher, P.C.	Oliver
Kenny	Stewart

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Maloney substituted for that of the Honourable Senator Austin. (*December 3, 1998*)

The name of the Honourable Senator Perrault substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (*December 3, 1998*)

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Fraser. (*December 3, 1998*)

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (*December 2, 1998*)

The name of the Honourable Senator Stollery substituted for that of the Honourable Senator Kenny. (*December 2, 1998*)

The name of the Honourable Senator St. Germain substituted for that of the Honourable Senator Meighen. (*December 1, 1998*)

The name of the Honourable Senator Austin substituted for that of the Honourable Senator Kolber. (*November 26, 1998*)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kolber
Callbeck	Kroft
* Graham, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Carstairs)	(ou Kinsella (suppléant))
Hervieux-Payette, c.p.	Meighen
Kelleher, c.p.	Oliver
Kenny	Stewart

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Maloney est substitué à celui de l'honorable sénateur Austin. (*Le 3 décembre 1998*)

Le nom de l'honorable sénateur Perrault est substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (*Le 3 décembre 1998*)

Le nom de l'honorable sénateur Kirby est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser. (*Le 3 décembre 1998*)

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (*Le 2 décembre 1998*)

Le nom de l'honorable sénateur Stollery est substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny. (*Le 2 décembre 1998*)

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen. (*Le 1<sup>er</sup> décembre 1998*)

Le nom de l'honorable sénateur Austin est substitué à celui de l'honorable sénateur Kolber. (*Le 26 novembre 1998*)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 26, 1998  
(84)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 11:00 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Callbeck, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Kroft, Meighen, Oliver, Stewart and Tkachuk (10).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Jackson, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the University of Toronto:*

Mr. Jacob Ziegel, Professor Emeritus.

*From the Congress of Union Retirees:*

Mr. Larry Wagg, Vice-President; and

Ms Mary Eady, Ottawa Representative.

*From Normark Business Communications:*

Mr. John Kohos; nd

Mr. Warren Stellman.

*From the Canadian Bar Association:*

Mr. J. Tim Kennish, Executive Member, Competition Law Section; and

Ms Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 17, 1998, the committee proceeded to study Bill C-20, An Act to amend the Competition Act and to make consequential and related amendments to other Acts. (See Issue No. 41, November 24, 1998, for the full text of the Order of Reference.)

Professor Ziegel made an opening statement and then answered questions.

Mr. Wagg made a statement and, along with Ms Eady, answered questions.

Mr. Kohos made an opening statement and then, along with Mr. Stellman, answered questions.

Mr. Kennish made an opening statement and then answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 26 novembre 1998  
(84)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Callbeck, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Kroft, Meighen, Oliver, Stewart et Tkachuk (10).

*Également présent:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Jackson, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De l'Université de Toronto:*

M. Jacob Ziegel, professeur émérite.

*Du Congress of Union Retirees:*

M. Larry Wagg, vice-président; et

Mme Mary Eady, représentante pour la région d'Ottawa.

*De Norwak Business Communications:*

M. John Kohos; et

M. Warren Stellman

*De l'Association du Barreau canadien:*

M. J. Tim Kennish, membre du Bureau, Section du droit de la concurrence; et

Mme Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 17 novembre 1998, le comité procède à l'étude du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la concurrence et d'autres lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 41 du 24 novembre 1998.*)

Le professeur Ziegel fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

M. Wagg fait une déclaration et répond ensuite aux questions avec l'aide de Mme Eady.

M. Kohos fait une déclaration et répond ensuite aux questions avec l'aide de M. Stellman.

M. Kennish fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

Mr. Gerry Goldstein, Director, Economics Division of the Library of Parliament, replaced Mr. Anthony G. Jackson at the meeting and the committee continued *in camera* to consider its report on the MacKay Task Force.

At 1:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Gerry Goldstein, directeur, Division de l'économie de la Bibliothèque du Parlement remplace M. Anthony G. Jackson à la réunion et le comité poursuit à huis clos ses travaux pour étudier son rapport sur le groupe de travail MacKay.

À 13 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, December 3, 1998

(85)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 11:00 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable David Tkachuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Callbeck, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kroft, Maloney, Oliver, Perrault, P.C., Stewart, Stollery and Tkachuk (11).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony G. Jackson, Researcher, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From Industry Canada:*

Mr. Konrad von Finckenstein, Director of Investigation and Research, Competition Bureau;

Mr. Don Mercer, Head, Amendments Unit, Competition Bureau;

Mrs. Nicole Ladouceur, Acting Deputy Director of Investigation and Research, Fair Business Practices Branch, Competition Bureau;

Mr. Robert Lancop, Assistant Deputy Director of Investigation and Research Mergers Branch, Competition Bureau; and

Mr. François-Bernard Côté, General Counsel and Director, Legal Services.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 17, 1998, the committee proceeded to study Bill C-20, An Act to amend the Competition Act and to make consequential and related amendments to other Acts. (See Issue No. 41, November 24, 1998, for the full text of the Order of Reference.)

Mr. von Finckenstein made an opening statement and then answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Callbeck — That Bill C-20 be reported without amendment. It was agreed on division.

OTTAWA, le jeudi 3 décembre 1998

(85)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Callbeck, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kroft, Maloney, Oliver, Perrault, c.p., Stewart, Stollery et Tkachuk (11).

*Également présent:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, M. Anthony Jackson, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*D'Industrie Canada:*

M. Konrad von Finckenstein, directeur des enquêtes et des recherches, Bureau de la concurrence; et

M. Don Mercer, chef, Unité des modifications, Bureau de la concurrence;

Mme Nicole Ladouceur, sous-directrice intérimaire des enquêtes et des recherches, Direction des pratiques loyales des affaires, Bureau de la concurrence;

M. Robert Lancop, sous-directeur adjoint des enquêtes et des recherches, Direction des fusions, Bureau de la concurrence; et

M. François-Bernard Côté, avocat principal et directeur, Services juridiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 17 novembre 1998, le comité procède à l'étude du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la concurrence et d'autres lois en conséquence. (Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 41 du 24 novembre 1998.)

M. von Finckenstein fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Callbeck — Qu'il soit fait rapport du projet de loi C-20 sans amendement. La motion est adoptée avec dissidence.

At 12:15 p.m., the committee met *in camera* to discuss observations of Bill C-20.

At 12:55 p.m., Senator Callbeck moved that observations be appended to the report.

At 1:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 12 h 15, le comité se réunit à huis clos pour discuter d'observations au sujet du projet de loi C-20.

À 12 h 55, le sénateur Callbeck propose que les observations soient jointes en annexe au rapport.

À 13 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Gary Levy

*Clerk of the Committee*



## REPORTS OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, December 2, 1998

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to table its

## SEVENTEENTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada, now tables an interim report entitled *A Blueprint for Change*.

Respectfully submitted,

*Le président,*

MICHAEL KIRBY

*Chairman*

*(Text of the Seventeenth Report appears following the evidence.)*

THURSDAY December 3, 1998

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## EIGHTEENTH REPORT

Your committee, to which was referred the Bill C-20, An Act to amend the Competition Act and to make consequential and related amendments to other Acts, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Tuesday, November 17, 1998, and now reports the same without amendment, but with observations which are appended to this report.

*Le vice-président,*

DAVID TKACHUK

*Deputy Chairman*

## OBSERVATIONS ON BILL C-20

On November 24, 26 and December 3, 1998, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (the "committee") considered Bill C-20, An act to amend the *Competition Act* and to make consequential and related amendments to other Acts. The committee heard from The Canadian Bar Association and others who expressed concerns about certain provisions of Bill C-20.

Bill C-20 is a modification of Bill C-67 which died on the Order Paper of the last Parliament. Bill C-67 was the result of, lengthy consultation process.

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le MERCREDI 2 décembre 1998

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de déposer son

## DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi, 22 octobre 1997 à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien, dépose maintenant un rapport intérimaire intitulé *Plan directeur de changement*.

Respectueusement soumis,

*(Voir texte du dix-septième rapport à la fin des témoignages.)*

Le JEUDI 3 décembre 1998

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la concurrence et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 17 novembre 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

## OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE LOI C-20

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce (le «comité») s'est penché, les 24, 26 novembre et 3 décembre 1998, sur le projet de loi C-20, Loi modifiant la *Loi sur la concurrence* et d'autres lois en conséquence. L'Association du Barreau canadien et d'autres ont exprimé leurs réserves sur certaines dispositions du projet de loi C-20.

Le projet de loi C-20 est une version modifiée du projet de loi C-67, mort au Feuilleton à la dernière législature. Le projet de loi C-67 était issu d'un long processus de consultation.

The committee wishes to make the following observations about Bill C-20.

In light of the independent analysis sponsored by the Bureau, some members of the committee are strongly opposed to provisions of this Bill relating to whistleblowing provision.

Some witnesses before the committee were disquieted that the additional elements in the new Bill C-20 had not been subjected to the same public consultation. The growth of fraudulent telemarketing in Canada and the US had led to certain new major provisions in Bill C-67 that were carried over to Bill C-20. These were supported by responsible firms in that industry who favoured strong legislation to maintain customer confidence in buying over the phone. Wiretapping without consent was introduced in Bill C-20 as an investigative tool for deceptive telemarketing, as well as conspiracy and bid-rigging. The House of Commons Standing Committee on Industry further amended Bill C-20 to limit wiretapping to only the most serious offences such as deceptive telemarketing practices, and price-fixing and market sharing conspiracies. Amendments to protect whistleblowers and to make the Act applicable to fund-raisers for charitable and non-profit purposes were also made in the House of Commons.

Bill C-20 would convert some criminal matters to civil reviewable ones. Although it was strongly argued before the committee that decriminalizing false or misleading representations was inconsistent with other laws and that criminal conviction would have a greater symbolic effect, the committee found more convincing the conclusion of the consultation process, that is, that a hybrid process would be more efficient. The criminal regime remains for intentional or reckless conduct. However, moving from a criminal to a civil resolution should not add new uncertainty to the adjudication process. Where the law is reasonably settled in respect of a current criminal provision, precedents should not be opened up again for debate simply because of the shift from criminal to civil adjudicative jurisdiction.

The propriety of wiretapping without consent is still a divisive issue in spite of the amendments made in the House to further limit this potentially invasive investigative tool. Deleting this part of the Bill would deprive the Bureau of perhaps the most effective, technologically appropriate means to go after unscrupulous telemarketers who target the most vulnerable groups in our society. However the concern of invading privacy has to be faced. The committee has decided against delaying this proposal. Proof that wiretapping without consent works efficiently and without peril can only be demonstrated by practice. The committee therefore wishes to receive a future report from the Competition Bureau analysing the first full year of wiretapping experience after the Bill has come into force.

It was argued before the committee that the proposed Part VII.1 (reviewable transactions) lacks provision for restitutionary orders, private rights of action or class action rights. These are matters

Le comité désire formuler les observations suivantes au sujet du projet de loi C-20

Compte tenu de l'analyse indépendante commandée par le Bureau, certains membres du comité s'opposent fortement aux mesures relatives à la dénonciation contenues dans ce Projet de Loi.

Des témoins ont fait valoir au comité qu'ils déploraient que les éléments qui ont été ajoutés au nouveau projet de loi C-20 n'aient pas fait l'objet des mêmes consultations publiques. L'augmentation du télémarketing trompeur au Canada et aux États-Unis avait donné lieu à des nouvelles dispositions importantes dans le C-67, lesquelles ont été reprises dans le C-20. Des entreprises sérieuses dans cette industrie appuient ces dispositions et tiennent à un régime solide pour que les consommateurs continuent d'avoir confiance dans les ventes au téléphone. Le projet de loi C-20 institue l'écoute électronique sans autorisation comme instrument pour dépister le télémarketing trompeur, le complot et le truquage des offres. Le comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes a amendé le projet de loi C-20 afin de limiter l'écoute électronique aux délits les plus graves: la sollicitation trompeuse par télémarketing, la fixation des prix et le partage du marché. La Chambre des Communes a également demandé des amendements pour protéger les dénonciateurs et pour que la Loi s'applique aux entreprises de collecte de fonds à des fins de charité.

Le projet de loi C-20 transformerait certaines pratiques criminelles en affaires pouvant être examinées par un tribunal civil. Même si des témoins ont soutenu énergiquement que la décriminalisation de représentations fausses ou trompeuses va à l'encontre d'autres lois et qu'une condamnation au criminel aurait un effet symbolique plus fort, le comité s'est rallié à la conclusion du processus de consultation qu'un processus hybride serait plus efficace. Le régime pénal s'applique toujours à la conduite intentionnelle ou insouciance. Le passage, cependant, du criminel au civil ne doit pas rendre plus incertain le processus d'adjudication. Lorsque la jurisprudence par rapport à une disposition législative est suffisamment claire, pourquoi la remettre en question simplement parce qu'on passe d'un régime d'adjudication pénal à un régime non pénal.

Le bien-fondé de l'écoute électronique sans autorisation continue de diviser les opinions malgré les modifications apportées par la Chambre des communes pour circonscrire cet instrument d'enquête potentiellement abusif. La suppression de cette partie du projet de loi priverait le Bureau de son moyen probablement le plus sûr et le mieux adapté au point de vue technologique pour dépister les télévendeurs peu scrupuleux qui s'en prennent aux citoyens les plus vulnérables dans notre société, mais le risque d'intrusion dans la vie privée doit être pris en compte. Le comité ne désire pas différer cette proposition. Seule la pratique peut démontrer que l'écoute électronique sans autorisation est efficace et sans danger. Le comité désire par conséquent recevoir un rapport d'évaluation du Bureau de la concurrence après la première année complète d'écoute électronique une fois que la Loi sera adoptée.

On a fait valoir au comité que la Partie VII.1 proposée (comportement susceptible d'examen) ne prévoit pas d'ordonnance de restitution, de droit privé d'action ou de droit de recours

that ought to be addressed by the Bureau in the next round of consultations. The question of how telemarketing ought to be defined is made more difficult by the unforeseeable possibilities of new technologies. The committee has decided against adding the limitation of "live-voice" to the telemarketing definition in Bill C-20, but feels that this question ought to be kept under constant review. Although some witnesses felt that lowering the minimum number of persons necessary to institute an inquiry would trigger more telemarketing investigations, the committee sees the wide geographic diffusion of victims putting a special responsibility on the Bureau, the police, and social services to act together to recognise patterns of fraudulent activity and to investigate speedily.

A majority of the committee believe that greater clarity is given in the Competition Bureau's proposed guidelines, which distinguish between buying a legitimate ticket to enter a lottery and the scam of being told you have won an apparently valuable prize but must pay tax, delivery charges, or registration fees before even seeing what has been won. Some members object to Section 52(1), which they believe may discourage and impede legitimate fundraising activities by way of lotteries.

collectif. Le Bureau devrait aborder ces points dans la prochaine série de négociations. La définition à donner au télémarketing est rendue difficile par les possibilités encore inconnues des nouvelles technologies. Le comité a décidé de ne pas ajouter la restriction de «vocal en direct» à la définition de télémarketing dans le projet de loi C-20, mais estime qu'il faudra revenir constamment sur cette question. Même si certains témoins sont d'avis que la réduction du nombre minimum de personnes nécessaires pour instituer une enquête fera augmenter le nombre d'enquêtes, le comité pense que l'éparpillement géographique des victimes impose au Bureau, à la police et aux services sociaux la responsabilité spéciale d'agir ensemble pour reconnaître les signes d'une activité frauduleuse et d'enquêter sans tarder.

La majorité des membres du comité est d'avis qu'une clarification est faite des lignes directrices proposées du Bureau de la concurrence, lesquelles distinguent entre l'achat d'un billet de loterie légitime et le racket où vous apprenez que vous avez gagné un prix de valeur mais qu'il vous faut payer des taxes ou des frais de livraison ou d'inscription avant même de voir le prix. Certains membres s'élèvent contre le par. 52(1) qui, selon eux, peut décourager et entraver les activités légitimes de collecte de fonds au moyen de loteries.



**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, November 26, 1998

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to consider Bill C-20, to amend the Competition Act and to make consequential and related amendments to other Acts.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we are here for our last set of witnesses on Bill C-20, the Competition Act. Our first witness is Professor Jacob Ziegel, who is a professor emeritus from the University of Toronto. Some of you may recall Professor Ziegel. Welcome back again, sir. You know our format. Since we are kind of tight for time, it would be great if you shortened your opening statements. Over to you.

**Mr. Jacob Ziegel, Professor of Law Emeritus, University of Toronto:** Thank you, senator. It is a pleasure to be back. I feel like an old fixture. I hope that, like a fixture, I can serve a useful purpose. I prepared a short written submission, Senator Kirby. I hope the clerk has made copies available.

My submissions are summarized on pages 2 and 3. I will just summarize them and then provide some expansion of the summary. They are a mixed bag, but they are all somewhat technical, so I hope the committee members will bear with me.

My first submission is that I oppose the proposed new section 52.1 so far as it limits prosecutions for false and misleading advertising, for representations made knowingly or recklessly. I say that the existing provisions of the act should be retained, for reasons that I will explain in a moment.

Secondly, I support the new telemarketing offence provisions in the proposed section 52.1 but I also recommend a modest amendment in proposed section 52.1(3)(d). Third, I support the new regulatory approach in Part VII.I appearing in clause 22 dealing with the reviewable deceptive marketing practices, but recommend substantial improvements in the remedial provisions where a reviewable conduct has been proven.

Finally, I urge much more vigorous efforts to enforce the trade practices laws at the federal and provincial levels.

As the members will see, the first three of these recommendations involve somewhat technical but important issues. My last recommendation is of a broader policy orientation.

So far as the first one is concerned, I explain in my submissions that, for more than 100 years, the law of Canada, the law of England and other common law jurisdictions have accepted the

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 26 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit ce jour à 11 heures pour étudier le projet de loi C-20, modifiant la Loi sur la concurrence et d'autres lois en conséquences.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes ici pour entendre le dernier groupe de témoins à propos du projet de loi C-20, qui concerne la Loi sur la concurrence. Notre premier témoin est M. Jacob Ziegel, professeur émérite à l'Université de Toronto. Plusieurs parmi vous se souviennent sans doute de M. Ziegel. Nous vous accueillons une fois encore avec plaisir, professeur. Vous connaissez la façon dont nous fonctionnons. Vu que nous sommes un peu pressés par le temps, nous apprécierions que vous condensiez vos propos liminaires. Vous avez la parole.

**M. Jacob Ziegel, professeur de droit émérite, Université de Toronto:** Merci, monsieur le sénateur. Je suis heureux d'être ici à nouveau. J'ai l'impression de faire un peu partie des meubles. J'espère que, comme les meubles, je servirai à quelque chose. Sénateur Kirby, j'ai préparé un court mémoire écrit. J'espère que le greffier vous en a transmis des exemplaires.

Mes propositions se trouvent résumées aux pages 2 et 3. Je me contenterai de les résumer, avant de m'étendre un peu sur le contenu. C'est un mélange de suggestions qui sont toutes d'ordre quelque peu technique. J'espère que les membres du comité sauront se montrer patients à mon égard.

En premier lieu, je suis contre le nouvel article 52.1, dans la mesure où il limite les possibilités de poursuites contre les auteurs de publicité fausse et trompeuse et d'affirmations faites sciemment et sans se soucier des conséquences. Je prétends que les dispositions actuelles de la loi devraient être conservées pour les raisons que je vais donner dans un instant.

Deuxièmement, j'appuie les nouvelles dispositions qui portent sur les infractions en matière de télémarketing et que l'on trouve dans le projet d'article 52.1, mais je recommande par ailleurs une petite modification de l'alinéa 52.1(3)d. Troisièmement, j'appuie la nouvelle approche réglementaire de la Partie VII.I figurant à l'article 22 qui concerne les pratiques commerciales trompeuses susceptibles d'examen, mais je recommande des améliorations substantielles aux dispositions rectificatives lorsqu'un comportement susceptible d'examen a été démontré.

Enfin, je préconise des mesures plus énergiques en matière d'application des lois sur les pratiques commerciales aux niveaux fédéral et provincial.

Comme le constateront les membres du comité, mes trois premières recommandations portent sur des questions quelque peu techniques mais importantes. La dernière touche l'orientation politique en général.

En ce qui concerne la première, j'explique dans mes propositions que, depuis plus de 100 ans, au Canada, en Angleterre et dans les autres juridictions de common law, le droit

concept of welfare offences, by which we mean offences of strict liability subject; in the case of Canada, to a defence of due diligence. Welfare offences are those where the object is designed to promote public policy in areas of marketing, health, safety and such like. All modern industrialized societies have a large number of such laws. Laws concerning misleading advertising and false marketing practices are usually characterized as welfare laws and are therefore subject to different standards of prosecution than apply to straightforward and more traditional criminal offences.

In the case of false and misleading advertising provisions, the law in Canada has long been that it is not necessary to prove guilty mind on the part of the accused person but rather to prove that the actual ingredients of the misleading advertising have occurred. Then the accused person can exculpate himself by showing that the offence occurred despite the fact that due diligence was exercised.

Now, the proposed new section 52 proposes to change all this and it requires that in future any false advertising-related charges must contain an ingredient of either guilty mind or recklessness. I examine this at some length in my submissions. I make several points. One is that this is an important departure of policy and substance in the administration of the act. If it is going to be done, it ought to be done consistently across the many hundreds of welfare laws that we have at the federal level, not to mention in larger numbers at the provincial levels. But this act does not do it. In fact, there is a striking contradiction within Bill C-20 because, while it signals the conversion of these misleading advertising offences to *mens rea* offences so far as misleading advertising is concerned, it reinstates and introduces for the first time the telemarketing offence, which is subject to the old regime of strict liability. That makes no sense to me at all. It seems to me that the drafters of the act were given two conflicting sets of instructions.

That alone would, I think, require explanation and justification. I have heard none, nor do I know of any reason why we should have one set of standards in the Competition Act so far as criminal prosecutions are concerned and a different set so far as other acts such as the Food and Drugs Act, Coinage Act, Safety Standards Act and so forth. Let me emphasize, I am not suggesting that everyone who is guilty of misleading advertising should be prosecuted. I am not suggesting that there is anything wrong with using the alternative machinery in Part VII.I, quite the contrary. I am saying that we need to retain the existing provisions as well as adopting the new provisions so that the Competition Bureau will have a full panoply of alternatives at its disposition. We do not need to change the existing provisions in order to add to Part VII.I.

reconnaît le concept d'atteinte à la santé et à la sécurité du public, par quoi il faut entendre les infractions de responsabilité stricte; dans le cas du Canada, susceptibles d'une défense fondée sur l'idée que l'on a fait preuve de toute la diligence voulue. Les infractions sociales sont celles où l'objet a pour but de promouvoir la politique gouvernementale en matière de commercialisation, de santé, de sécurité et autres. Toutes les sociétés industrialisées modernes ont un grand nombre de lois de ce genre. Les lois portant sur la publicité mensongère et les pratiques commerciales trompeuses sont généralement considérées comme des lois sociales et par conséquent, les normes auxquelles elles doivent répondre en matière de poursuites sont différentes de celles qui s'appliquent aux infractions pénales explicites et plus classiques.

En ce qui a trait aux dispositions relatives à la publicité fautive et trompeuse, le droit canadien a longtemps soutenu qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'intention criminelle de l'accusé, mais plutôt de démontrer l'existence réelle d'éléments intrinsèques à la publicité trompeuse. L'accusé peut alors se disculper en montrant que l'infraction s'est produite bien qu'il ait fait preuve de toute la diligence voulue.

Maintenant, le nouvel article 52 se propose de changer tout cela et exige qu'à l'avenir, toute accusation de publicité trompeuse contienne un élément prouvant soit l'intention criminelle, soit l'insouciance. J'examine la question assez longuement dans mes propositions où je fais ressortir plusieurs arguments, dont l'un est qu'il s'agit d'un changement important de politique et de substance en matière d'administration de la loi. S'il doit en être ainsi, il faut que cela s'applique systématiquement aux centaines de lois sociales qui existent au niveau fédéral, sans parler des lois provinciales encore plus nombreuses. Mais ce n'est pas ce que fait cette loi. En effet, on est frappé par une contradiction dans le projet de loi C-20, du fait que tout en signalant qu'au chapitre de la publicité trompeuse, pour qu'il y ait infraction, on exige désormais la *mens rea*, il introduit pour la première fois le concept d'infraction en matière de télémarketing et rétablit en la matière l'ancien régime de la responsabilité stricte. Cela n'a aucun sens à mes yeux. Il me semble que l'on a donné aux rédacteurs de la loi une série d'instructions contradictoires.

Je pense qu'en soi, cela justifierait une explication et une justification. Je n'en ai entendu aucune et j'ignore également quelle peut être la raison pour laquelle on trouve une série de normes dans la Loi sur la concurrence en ce qui concerne les poursuites pénales et une autre série dans d'autres lois telles que la Loi sur les aliments et drogues, la Loi sur la monnaie, la Loi sur les normes de sécurité et ainsi de suite. Comprenez-moi bien, je ne propose pas que quiconque est coupable de publicité trompeuse soit poursuivi. Je ne prétends pas qu'il y ait quoi que ce soit de mal à recourir aux nouveaux mécanismes énoncés dans la Partie VII.I, au contraire. Je maintiens simplement que l'on devrait conserver les dispositions actuelles, parallèlement aux nouvelles dispositions, de manière à ce que le Bureau de la concurrence puisse avoir recours à un éventail complet de solutions alternatives. Il n'est pas nécessaire de modifier les dispositions actuelles pour en ajouter de nouvelles dans la Partie VII.I.



I also note that the proposed new section 52 has a number of other objectionable features. It is going to make it difficult to prosecute successfully under the new provisions because it does not contain sufficient detail. The existing section 52 spells out in some detail various types of misleading advertising offences such as selling above the advertised price, switch and bait, referral sales, false testimonial claims, and so forth. The proposed new section 52 basically substitutes a simpler structure, which in one sense may be good. In another sense, it is going to make it much more difficult to prove the appropriate ingredients of a guilty mind or recklessness.

I notice also that one type of obnoxious technique known as referral selling crops up regularly both at the provincial and federal levels. It is currently prohibited in the Competition Act. For some reason or other, it has been totally eliminated as a result of Bill C-20. I know of no justification of it other than, I suppose, that some of the provinces have provisions of their own. However, if the benchmark is what the provinces are doing or not doing, then it might be argued that a lot of these misleading advertising provisions should also be left for regulation at the provincial level. That is not the general thesis of Bill C-20 and so I do not see why referral selling has been singled out as the victim of elimination in Bill C-20.

So far as new telemarketing offences are concerned, and I am going to emphasize this again, Senator Kirby, because it is an important point, these new telemarketing offences are offences of strict liability, unlike the other false and misleading provisions in the proposed new section 52. I appreciate that telemarketing lends itself to great abuses. I think we are all familiar with some of the many reported cases, so I have no difficulty in supporting these new provisions, subject to the observations that I have already made.

However, I have an observation concerning proposed section 52.1(3)(d), which deals with telemarketing sales and exorbitant prices. It says that there is nothing wrong with selling goods or services at an exorbitant price so long as payment is not required before the delivery of the goods or the services. I say this qualification of non-prior delivery is bound to provide a loophole for astute marketers and lawyers because there are a variety of ways in which one can construct a delivery so as to avoid the requirement under this proposed new clause. I recommend that the requirement of non-delivery be eliminated so as to avoid this potential loophole. Anyway, it seems to me rather curious to say that there is nothing wrong with charging exorbitant prices so long as you do not require prepayment. If exorbitant prices are objectionable, and under many of the provincial laws they are, then the time of payment should not matter.

Je note également que le nouvel article 52 présente plusieurs autres caractéristiques inacceptables. À cause de cet article, il va être difficile de mener à bien les poursuites qui seront intentées, car il n'entre pas suffisamment dans les détails. L'article 52 décrit assez clairement les divers types d'infraction portant sur la publicité trompeuse comme les ventes au-dessous du prix annoncé, les ventes à prix d'appel, les ventes par recommandation, les pseudo-preuves testimoniales, et ainsi de suite. Le nouvel article 52 a pour résultat fâcheux d'introduire une structure simplifiée, ce qui d'un certain point de vue, est peut-être une bonne chose. En revanche, il va aussi devenir beaucoup plus difficile de démontrer l'existence des éléments appropriés pour prouver une intention criminelle ou une certaine insouciance.

Je fais aussi remarquer qu'un type de technique particulièrement odieuse appelé vente par recommandation fait régulièrement surface aux niveaux provincial et fédéral. Elle est actuellement interdite par la Loi sur la concurrence. Pour une raison ou une autre, elle a été totalement supprimée dans le projet de loi C-20. J'ignore comment cela peut se justifier, sauf peut-être que certaines provinces ont leurs propres dispositions à cet égard. Toutefois, si on prend pour référence ce que font ou ne font pas les provinces, on peut, dans ce cas, soutenir qu'un grand nombre de ces dispositions relatives à la publicité trompeuse devraient aussi ne faire l'objet que de règlements au niveau provincial. Mais cela ne s'inscrit pas dans la perspective générale du projet de loi C-20, et je ne vois donc pas pourquoi on a supprimé les ventes par recommandation dans ce texte.

En ce qui concerne les infractions en matière de télémarketing — et je vais le souligner à nouveau, sénateur Kirby, car c'est important — ces nouvelles infractions sont fondées sur la notion de responsabilité stricte, contrairement aux autres dispositions relatives à la publicité fausse et trompeuse proposées dans le nouvel article 52. Je suis conscient que le télémarketing se prête à beaucoup d'abus. Nous sommes tous au courant de certains des nombreux cas qui ont été rapportés, et je n'ai par conséquent aucune difficulté à appuyer ces nouvelles dispositions, compte tenu des réserves que j'ai déjà exprimées.

Toutefois, je voudrais faire une remarque à propos de l'alinéa 52.1(3)d), qui porte sur les ventes par télémarketing et les prix prohibitifs. Il y est stipulé qu'il n'y a rien de mal à vendre des produits ou des services à un prix exorbitant, du moment que leur paiement n'est pas exigé avant la livraison. J'affirme que cette réserve concernant le non-paiement avant la livraison ne manquera pas d'être utilisée comme échappatoire par d'astucieux distributeurs ou avocats, car il y a de nombreuses façons d'agencer une livraison de manière à circonscrire l'obligation stipulée dans le nouvel article. Je recommande que cette obligation soit supprimée de manière à éliminer cet éventuel échappatoire. Quoi qu'il en soit, il me semble plutôt curieux de dire qu'il n'y a aucun mal à demander un prix exorbitant tant et aussi longtemps que l'on n'en exige pas le paiement d'avance. Si les prix exorbitants sont inacceptables, ce que stipulent un grand nombre de lois provinciales, le moment du paiement ne devrait pas entrer en ligne de compte.

Now, dealing with the new reviewable transactions, which are covered in Part VIII, I have already said that I strongly support them in principle. Many years ago I was co-author with a former student of mine, Ron Cohen, of a Department of Consumer and Corporate Affairs report. In it, we strongly argued in favour of providing these alternative mechanisms for the enforcement of misleading and false marketing practices.

Nevertheless, I have some strong reservations about the remedies that are provided in Part VIII because, in my view, they fall significantly short of what all the analysts in these areas have recommended over the years. These include the recommendations made by the task forces that were established in the 1970s and 1980s.

Let me just run through them.

**The Chairman:** May I ask you to be concise, because we want the opportunity to ask you some questions?

**Mr. Ziegel:** Absolutely. Bill C-20 has a very limited number of remedies under Part VIII. They only permit the court to impose a monetary penalty, to make a cease and desist order, to require advertising of the court's order. There is nothing said in Part VIII about restitutionary remedy, private rights of action, nothing in particular about class action remedy. All the reports in this area that I am familiar with have recommended these additional remedies because they are an essential complement to the other remedies provided in Bill C-20.

So far as my last recommendation is concerned, you may have the most perfect bill in the world, but if the resources and the political will are not there for enforcement, then these provisions will remain a dead letter. Fortunately, we already have a good deal of legislation for consumer protection at the federal and consumer levels, but they have not fared well over the last 15 years. Rather, there has been a systematic dismantlement of the enforcement machinery. Things have been particularly bad at the provincial level, but there is nothing to write home about regarding the federal enforcement machinery, either.

Through this committee, I urge both the federal and provincial governments to take the legislation much more seriously and to remember that enforcement is at least as important, perhaps more important, than having the right type of legislation enforced.

If you would allow me a personal observation, it would be this, Senator Kirby. As someone who has appeared quite frequently before committees, my impression is that quite often a witness has gone to considerable trouble to make some submissions. However, when he looks at the committee's report, there is no reference to the submission that has been made, to the argument that has been brought forward. This leaves the impression that what the witness had to say was unimportant or that perhaps the committee had different priorities. I find this a very distressing experience. I very

Passons maintenant aux nouvelles transactions susceptibles de faire l'objet d'un examen dont il est question dans la Partie VII.I. j'ai déjà mentionné que j'en appuie fortement le principe. J'ai été, il y a de nombreuses années, coauteur, avec un de mes anciens étudiants, Ron Cohen, d'un rapport du ministère de la Consommation et des Affaires commerciales. Dans ce rapport, nous avons fortement préconisé la mise en place de ces mécanismes parallèles pour l'application des dispositions relatives aux pratiques de commercialisation trompeuses ou fausses.

J'entretiens néanmoins de sérieuses réserves au sujet des recours qui figurent dans la Partie VII.I car, selon moi, ils ne répondent pas suffisamment à ce que tous les analystes ont toujours recommandé à cet égard. Je parle entre autres des recommandations avancées par les groupes de travail qui ont été établis dans les années 70 et 80.

Permettez-moi d'en faire un bref survol.

**Le président:** Puis-je vous demander de faire court, car nous souhaitons avoir la possibilité de vous poser quelques questions?

**M. Ziegel:** Tout à fait. Le projet de loi C-20 contient un nombre très limité de recours dans la Partie VIII. Ils autorisent seulement un tribunal à imposer une sanction pécuniaire, à émettre une ordonnance de cesser et de s'abstenir et à exiger la publication de l'ordonnance. Mais on ne mentionne aucunement, dans la Partie VIII, les recours aux fins de restitution, les droits privés d'action, ni, en particulier, la possibilité de recours collectifs. Tous les rapports sur le sujet que je connais ont recommandé ces recours additionnels car ils représentent un complément essentiel aux autres recours prévus dans le projet de loi C-20.

En ce qui concerne ma dernière recommandation, même avec le projet de loi le plus parfait, si les crédits et la volonté politique nécessaires pour assurer son exécution n'existent pas, toutes ces dispositions resteront lettre morte. Heureusement, nous possédons déjà une assez vaste législation relative à la protection des consommateurs au niveau fédéral et au plan des consommateurs eux-mêmes, mais cela n'a pas donné de très bons résultats ces quinze dernières années. Au contraire, on a assisté au démantèlement systématique des mécanismes d'exécution. Les choses se sont particulièrement mal passées au niveau provincial, mais on ne peut rien dire d'extraordinaire non plus en ce qui concerne les mécanismes d'exécution au niveau fédéral.

J'exhorte, par l'intermédiaire de ce comité, les gouvernements fédéral et provinciaux à prendre la législation beaucoup plus au sérieux et à se souvenir que la mettre en application est au moins aussi important, sinon plus, que d'avoir une législation appropriée à appliquer.

Si vous me permettez de faire une observation personnelle, sénateur Kirby, je vous dirai que moi qui ai relativement fréquemment comparu devant les comités, j'ai l'impression qu'assez souvent, les témoins se sont donné beaucoup de mal pour faire des propositions. Toutefois, quand un témoin lit le rapport d'un comité, il ne trouve aucune référence aux propositions qui ont été faites, à l'argumentation qui a été développée. On a ainsi l'impression que ce qu'a déclaré un témoin n'était pas important ou que, peut-être, le comité avait d'autres priorités. Je trouve que



much hope that this committee, when it prepares its report, will take the submissions seriously, including, I hope, my own.

**The Chairman:** As you know, when you appeared before us regarding the Bankruptcy Act, we in fact took into account a lot of the points you raised, although we did not make all the amendments you recommended. We had conflicting opinions, as I remember, on a number of the issues you raised, but our report took them into account.

I want to make one comment and then ask you one question. You say at this point if regulatory offences are to be decriminalized, it should be done consistently across the federal statutes. I do not dispute that. Anyone who knows anything about how Ottawa operates knows that it is almost impossible to get anything out other than incrementally. However theoretically sound it is, it does not seem to work in the practical work of public policymaking. I do not dispute your point. I simply do not think that is generally "doable," just as an observation from someone who has been around the system for a while.

I will leave aside your regulatory philosophy question. It is interesting to me that you objected to using telemarketing, the selling of a product at a price grossly in excess of its fair market value. I do not know how anyone can really determine what the fair market value of something is. When I look at the price that you can buy any given product for, ranging from a big retailer like Wal-Mart on one end to other stores on the other, my instinct is that this particular act has dealt with that issue in an okay fashion, since it avoids having to decide what is grossly in excess of fair market value. I do not understand your objection on that point.

**Mr. Ziegel:** I think you misunderstand me. First of all, my criticism is not focused on the concept of exorbitant price. My criticism is that if you are going to use this benchmark of exorbitancy, you should not link it to the time of payment. If the objection is that consumers are being victimized because exorbitant prices are being charged, then the victim does not appreciate the exploitation.

**The Chairman:** How do you know it is exorbitant until you see the thing?

**Mr. Ziegel:** For example, if they are offering you gems, and several of the cases have involved the sale of gems, a layperson would not have a clue as to the true value of the gems until experts are consulted.

**The Chairman:** They take it to a jeweller and get it appraised.

**Mr. Ziegel:** That is what, in fact, has happened, along with a number of other items, as well.

**The Chairman:** I misunderstood what you said.

c'est une expérience pénible. J'espère sincèrement que ce comité, quand il préparera son rapport, prendra au sérieux les propositions qui lui ont été faites, y compris, j'espère, les miennes.

**Le président:** Comme vous le savez, lorsque vous avez comparu devant nous pour discuter de la Loi sur la faillite, nous avons en fait pris en compte un grand nombre des points que vous aviez soulevés, bien que nous n'ayons pas procédé à toutes les modifications que vous aviez recommandées. Nous avions des avis contradictoires, si je me rappelle bien, sur un grand nombre des sujets que vous aviez abordés, mais dans notre rapport, nous avons tenu compte de vos propositions.

J'aimerais faire une remarque et ensuite, vous poser une question. Vous dites que si, à ce stade, on dépenalise les infractions réglementaires, il faut le faire de façon systématique dans toutes les lois fédérales. Je ne conteste pas cela. Ceux qui sont au courant de la façon dont on fonctionne à Ottawa savent qu'il est quasiment impossible de procéder autrement que progressivement. Aussi avisée que la chose puisse être, il semble que cela ne marche pas au niveau pratique de l'élaboration des politiques gouvernementales. Cela ne fait aucun doute. De l'avis de quelqu'un qui fonctionne dans le cadre de ce système depuis un bon bout de temps, je ne pense tout simplement pas que ce soit, de façon générale, «faisable».

Je n'aborderai pas l'aspect philosophique de la question de la réglementation. Il me semble intéressant que vous vous opposiez à l'utilisation du télémarketing, de la vente d'un produit à un prix largement supérieur à sa juste valeur marchande. Je ne vois pas comment quiconque peut véritablement calculer quelle est la juste valeur marchande de quelque chose. Quand je considère le prix auquel vous pouvez acheter n'importe quel produit donné, que ce soit dans un grand magasin de vente au détail comme Wal-Mart ou dans d'autres magasins, mon instinct me dit que la présente loi a traité cette question de manière satisfaisante, vu qu'elle évite de statuer sur ce qui est un prix largement supérieur à la juste valeur marchande. Je ne comprends pas votre objection à cet égard.

**M. Ziegel:** Je pense que vous m'avez mal compris. Premièrement, ma critique n'est pas centrée sur la notion de prix exorbitant, mais sur le fait que, si on prend cette notion comme point de référence, il ne faudrait pas faire le lien avec le moment du paiement. Si ce à quoi on s'oppose est qu'on demande aux consommateurs de payer des prix exorbitants, je ne vois pas comment, en l'occurrence, les victimes peuvent s'apercevoir qu'on les exploite.

**Le président:** Comment pouvez-vous savoir que le prix est exorbitant avant d'avoir vu le produit?

**M. Ziegel:** Prenons, par exemple, les pierres précieuses — et plusieurs cas ont porté là dessus — un non-initié n'aura pas la moindre idée de la valeur véritable de ces pierres précieuses avant d'avoir consulté des experts.

**Le président:** Il suffit d'aller chez un joaillier pour obtenir une évaluation.

**M. Ziegel:** C'est ce qui s'est effectivement produit, comme pour un grand nombre d'autres articles.

**Le président:** Je n'avais pas compris ce que vous avez dit.

**Senator Oliver:** My question is in relation to the very last point you made about people who come to committees and make submissions and you wonder what happens to them. On a couple of occasions in your presentation and in your brief, which I very quickly skimmed, you say that you think that there are sections of this bill that should be amended. Have you brought any draft amendments that we could look at and perhaps incorporate in the report or make suggestions on?

**Mr. Ziegel:** As I say, for example, in the case of proposed section 52, I will leave it as it is. There is no need to make any changes because you are not forcing anyone to prosecute. You are simply saying that we have these provisions now. If in an appropriate case the Commissioner of Competition decides to use them, he will have them at his or her disposal. There is no need to do anything. You are adding Part VII.I and it may be fine. It may be that in most cases the commissioner decides that he prefers to proceed via this administrative route rather than the criminal route. I have no objection to that whatsoever. Why do you have to dismantle the criminal prosecution machinery? I do not find persuasive reasons. People object to charging misleading advertising without this guilty intent. I say you can make the same complaint about hundreds of other federal welfare offences.

Telemarketers can make the same objections about the new provisions dealing with telemarketing. There are striking inconsistencies there. I simply find the underlying philosophy is unpersuasive. It is also discriminatory because it is much easier to prove a guilty mind in the case of a small marketer than it is in the case of the large department store or other enterprises. I find that objectionable as well.

**Senator Oliver:** In the normal framework of the criminal law, if you had a clause that said no person shall knowingly or willingly do a certain act, that invokes what we call the *mens rea*, the mental element. It is a subjective element because you have to knowingly, subjectively do something. Then the other element would be the *actus rea*, which is the actual act that you do. Those are the two things that make up a crime. Could you look at proposed section 52.1 (4)? It says that in a prosecution for a contravention of this section, the general impression conveyed by a representation, and so on. Here they are talking about a general impression of one of these marketers.

**Mr. Ziegel:** Forgive me, which bill are you referring to?

**Senator Oliver:** The Competition Act.

**Mr. Ziegel:** I do not think you are referring to Bill C-20. You are referring to the existing act.

**Senator Oliver:** Yes, I am. I want to ask you if the general impression conveyed by a representation as well as the literal meaning thereof shall be taken into account, and what this does to

**Le sénateur Oliver:** Ma question concerne la toute dernière remarque que vous avez faite au sujet des gens qui se présentent devant les comités et qui formulent des propositions; vous vous demandez ce qui leur arrive. À plusieurs reprises, au cours de votre exposé et dans votre mémoire, que j'ai lu en diagonale, vous dites qu'il y a des articles dans ce projet de loi qui, selon vous, devraient être amendés. Avez-vous apporté des projets d'amendements que nous pourrions examiner et peut-être intégrer au rapport ou qui pourraient faire l'objet de suggestions?

**M. Ziegel:** Comme je l'ai dit, par exemple, à propos du projet d'article 52, je le laisserais tel quel. Il n'est pas nécessaire de faire quelque changement que ce soit, car on ne force personne à intenter des poursuites. On dit simplement qu'il existe maintenant de telles dispositions. Si dans des circonstances appropriées, le Commissaire de la concurrence décide de s'en prévaloir, ces prescriptions seront à sa disposition. Il est inutile de changer quoi que ce soit. Vous ajoutez la Partie VII.I et c'est peut-être très bien. Il se peut que dans la plupart des cas, le Commissaire décide qu'il préfère procéder par voie administrative plutôt que par voie pénale. Je n'ai absolument aucune objection à cet égard. Pourquoi démanteler le mécanisme des poursuites pénales? Je ne trouve aucune raison convaincante de le faire. On ne veut pas que des poursuites pour publicité trompeuse puissent être engagées quand il n'y a pas intention criminelle. Je prétends que l'on peut faire la même critique à propos de centaines d'autres atteintes à la santé et à la sécurité du public relevant des compétences fédérales.

Les télévendeurs peuvent formuler les mêmes objections au sujet des nouvelles dispositions relatives au télémarketing. On y trouve des contradictions frappantes. Je trouve que la philosophie sous-jacente n'est tout simplement pas convaincante. Elle est également discriminatoire, car il est beaucoup plus facile de prouver l'existence d'une intention criminelle dans le cas d'un petit télévendeur que dans le cas d'un grand magasin ou d'autres entreprises. Je trouve que c'est aussi inadmissible.

**Le sénateur Oliver:** Dans le cadre normal du droit pénal, s'il y a une clause qui stipule que personne ne peut sciemment ni volontairement perpétrer un certain acte, cela invoque ce que l'on appelle la *mens rea*, l'élément mental. C'est un élément subjectif, car il faut sciemment, subjectivement faire quelque chose. L'autre élément serait l'*actus rea*, soit l'acte que vous posez effectivement. Ce sont les deux éléments qui constituent un crime. Pourriez-vous vous jeter un coup d'oeil au paragraphe 52.1(4)? On parle, à propos d'une poursuite intentée contre quelqu'un qui aurait violé cette disposition, de l'impression générale laissée par la communication en question, et ainsi de suite. Il est question ici de l'impression générale qu'on peut avoir d'un de ces distributeurs.

**M. Ziegel:** Je m'excuse, mais de quel texte parlez-vous?

**Le sénateur Oliver:** De la Loi sur la concurrence.

**M. Ziegel:** Je ne pense pas que vous fassiez allusion au projet de loi C-20. Vous parlez de la loi actuelle.

**Le sénateur Oliver:** Oui, effectivement. Pouvez-vous me dire si l'impression générale donnée par une communication, ainsi que par son sens littéral, sera prise en compte, et ce qu'il en découle



the traditional doctrine of *mens rea* and *actus rea* when you are talking about a general impression conveyed.

**Mr. Ziegel:** As I said, under the existing act, it is well established as a result of a long series of decisions, including the very important decision of the Supreme Court of Canada in the *Wholesale Travel* case, that these are not, and were not, intended to be *mens rea* offences. That is why they call them offences of strict liability subject to a defence of due diligence.

**Senator Oliver:** Now under proposed section 52 of Bill C-20, they are, in fact, strict liability offences.

**Mr. Ziegel:** No, they will not be. That is precisely where the change is going to be made. If you look at the proposed new section 52 which appears on page 8 of Bill C-20, clause 12(1) says: "No person shall, for the purpose of promoting, directly or indirectly..." It says, "... by any means whatever, knowingly or recklessly make a representation to the public that is false or misleading..." Here for the first time in the Competition Bill will be introduced the concept of *mens rea* or recklessness. If you compare this with the deceptive telemarketing offence at the top of page 11, you will find that these words are conspicuously absent. There, in proposed subsection 52.1(3), at the top of page 11 of the bill, simply says: "No person who engages in telemarketing shall make a representation that is false or misleading." It does not say "shall not knowingly" or "recklessly," right? So I am saying that you have a striking contradiction. You are saying that telemarketing is going to be a strict liability offence.

In other forms of false misleading advertising, *mens rea* or recklessness will become an essential ingredient. I find this striking. Presumably, the guys who are concerned about telemarketing appreciated the difficulty of proving the *mens rea* and so they consciously omitted it. I do not blame them. I say that your philosophy is at sixes and sevens. Make up your mind one way or the other. Within the same bill, within the same act, you should not be running with two different philosophies.

**Senator Oliver:** Are you recommending or suggesting an amendment?

**Mr. Ziegel:** As I said, my amendment would be to delete clause 12 entirely and simply say that you have the existing provisions in section 52 of the act that deal comprehensively with the criminal offences relating to false advertising and other representations. They have been there a good many years. You have accumulated a large body of experience. Unless you can show that there is something intrinsically inadequate in those provisions, let them be. You are going to have your new Part VIII. It may well be that your enforcement will be through Part VIII. I have no objections, but to the extent that you deem it desirable to continue to have criminal remedies at your disposal, there is no need to tamper with section 52(b).

pour la doctrine traditionnelle de la *mens rea* et de l'*actus rea*, quand il est question d'une impression générale.

**M. Ziegel:** Comme je l'ai dit, dans le cadre de la loi actuelle, il est bien établi, à la suite d'un grand nombre de jugements, y compris le très important jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Wholesale Travel*, qu'il ne s'agit pas d'infractions où la *mens rea* entre en ligne de compte et que cela n'a jamais été le cas. C'est pourquoi on les qualifie d'infractions de responsabilité stricte pouvant entraîner une défense fondée sur la diligence voulue.

**Le sénateur Oliver:** Maintenant, en vertu de l'article 52 proposé dans le projet de loi C-20, ce sont en fait des infractions de responsabilité stricte.

**M. Ziegel:** Non, il n'en sera pas ainsi. C'est précisément là où le changement va être apporté. Si vous examinez le nouvel article 52 qui figure à la page 8 du projet de loi C-20, l'article 12(1) stipule: «Nul ne peut, de quelque manière que ce soit, aux fins de promouvoir directement ou indirectement...», et c'est bien stipulé, «... donner au public, sciemment ou sans se soucier des conséquences, des indications fausses ou trompeuses...»; ainsi se trouvera introduit pour la première fois dans la Loi sur la concurrence le concept d'intention criminelle ou d'insouciance. Si vous comparez cela au télémarketing trompeur dont il est question en haut de la page 11, vous vous rendrez compte que ces mots sont manifestement absents. Dans le paragraphe 52.1(3), en haut de la page 11 du projet de loi, on dit simplement: «Nul ne peut, par télémarketing, donner des indications qui sont fausses ou trompeuses.» On ne dit pas «sciemment» ni «sans se soucier des conséquences», n'est-ce pas? Je dis donc qu'il y a une contradiction patente. Selon vous, le télémarketing va être une infraction de responsabilité stricte.

Dans les autres formes de publicité fausse ou trompeuse, l'intention criminelle ou le fait de ne pas se soucier des conséquences deviendra un élément essentiel. Je trouve cela étonnant. Présumément, ceux qui se sont penchés sur le problème du télémarketing se sont rendu compte de la difficulté de démontrer une intention délictueuse et ont, par conséquent, sciemment omis d'en parler. Je ne les blâme pas. Je dis que votre philosophie n'a ni queue ni tête. Décidez dans un sens ou dans un autre. On ne devrait pas trouver deux philosophies différentes dans un même projet de loi ou dans une même loi.

**Le sénateur Oliver:** Recommandez-vous ou suggérez-vous un amendement?

**M. Ziegel:** Comme je l'ai dit, mon amendement consisterait à supprimer complètement l'article 12 et à dire simplement que les dispositions actuelles de l'article 52 de la loi traitent de manière générale des infractions criminelles liées à la publicité trompeuse et aux autres indications qui peuvent être données. Ces dispositions existent depuis de nombreuses d'années. On a accumulé toute une jurisprudence à cet égard. Sauf si vous pouvez montrer qu'il y a quelque chose d'intrinsèquement insatisfaisant dans ces dispositions, laissez-les telles quelles. Vous allez disposer de votre nouvelle Partie VIII. Il se peut fort bien que la loi soit appliquée par le biais de la Partie VIII. Je n'ai aucune objection à cela, mais dans la mesure où vous considérez souhaitable de



**Senator Tkachuk:** I want to ask you a question on the concept of telemarketing. When they define telemarketing for the purposes of this act, I think they mean the practice of using interactive telephone communications for the purpose of promoting directly or supplying use of a product directly or indirectly. Does that cover inbound calls, 1-800 numbers, in other words, when people are led to call a number because of a direct mail letter or a television advertisement?

I will give you an example. You get a letter in the mail and it says that you are going to win a prize. You can win a million dollars or a car or whatever, and you have won. If you phone this 1-900 number, they are going to tell you what you won. So you phone the 1-900 number. Off comes \$19.50 from your credit card and you have won a \$10 coupon to something. You did not win the million dollars or the Mercedes Benz. Is that telemarketing?

**Mr. Ziegel:** I am no expert in telemarketing. What you are really asking me is the meaning of the word "interactive" in line 2. I suppose if you are phoning and you are interacting with a telephone number at the other end — and I emphasize that I am no expert in this area — I would be inclined to interpret the words "interactive telephone communications" as meaning that it involves at least two lines or two sets of messages operating at different ends of a telephone line. So you are not just speaking to yourself. I have some doubts about using the word "interactive." I do not know why you cannot simply use the word "telephone" communications, but I leave this to the experts. Perhaps they were worried that you could have a situation where somebody places an order by telephone and takes the initiative himself or herself.

**Senator Tkachuk:** What about the case of a TV ad that says you are going to get rich, you are going to make millions of dollars if you go into real estate, so you phone in and they send you a book and you have paid \$300 for it?

**Mr. Ziegel:** That does not differ from any other kinds of advertising, so that raises a question of what you mean by "interactive." How does it differ? You may have perfectly legitimate advertisements that you see in the newspapers and a flyer, or hear on the radio. Presumably, the focus is something that is generated through telecommunications.

**Senator Tkachuk:** I am trying to get an idea of how this is going to be interpreted. In other words, if I dial into the Internet, is that a telephone call? What I am getting at is how far will the departmental people or the people administering this act go and use the judicial process to tap into telephone lines? It is not just telemarketers, any company can use 1-800 lines for what may be deceptive advertising. Perhaps you dial into the Internet and you interact with someone and they tell you the same thing that they would tell you on the phone, that you are going to win lots of

continuer à disposer de recours criminels, il n'y a pas de raison de jouer avec l'alinéa 52b).

**Le sénateur Tkachuk:** Je voudrais vous poser une question sur le concept du télémarketing. Je pense que la définition du télémarketing aux fins de la présente loi réfère à la pratique qui consiste à utiliser des communications téléphoniques interactives pour promouvoir directement ou pour fournir, directement ou indirectement, un produit. Cela comprend-il les communications entrantes, les appels aux numéros de code 800, autrement dit, les cas où les gens sont incités à appeler un numéro par une lettre d'approche directe ou une publicité à la télévision?

Je vais vous donner un exemple. Vous recevez une lettre qui vous annonce que vous avez gagné un prix. Vous pouvez gagner un million de dollars, une voiture ou je ne sais trop quoi, vous avez bel et bien gagné quelque chose et, si vous appelez un numéro de code 900, on va vous dire quoi. Donc vous appelez le numéro en question. On vous facture 19 50 \$ sur votre carte de crédit et vous vous retrouvez avec un bon de 10 \$ pour acheter quelque chose. Vous n'avez pas gagné le million de dollars ni la Mercedes Benz. Est-ce du télémarketing?

**M. Ziegel:** Je ne suis pas expert en télémarketing. Vous me demandez en fait quelle est la signification du mot «interactif» à la ligne 2. Je suppose que si vous appelez un numéro et que vous entrez en communication avec quelqu'un à l'autre bout — et j'insiste, je ne suis pas expert en ce domaine — j'aurais tendance à interpréter l'expression «communications téléphoniques interactives» comme impliquant l'utilisation d'au moins deux lignes ou la transmission de deux messages aux deux bouts d'une ligne téléphonique. Autrement dit, vous ne parlez pas tout seul. J'ai quelques doutes à propos de l'utilisation du mot «interactives». Je ne vois pas pourquoi on ne peut pas simplement parler de communications «téléphoniques», mais je laisse aux experts le soin de répondre. On craignait peut-être d'évoquer le cas où quelqu'un passe une commande par téléphone et prend l'initiative.

**Le sénateur Tkachuk:** Que faut-il penser d'une annonce publicitaire à la télévision qui affirme que vous allez vous enrichir, que vous allez gagner des millions de dollars si vous vous lancez dans l'immobilier, ce qui fait que vous téléphonez et qu'on vous envoie un livre qui vous coûte 300 \$?

**M. Ziegel:** Ce n'est pas différent de n'importe quel autre type de publicité, mais cela soulève la question de savoir ce qu'il faut entendre par «interactif». En quoi est-ce différent? Il peut y avoir des publicités tout à fait légitimes que vous lisez dans les journaux ou sur un dépliant ou que vous entendez à la radio. Vraisemblablement, ce sur quoi on veut mettre l'accent c'est le fait que l'intérêt est suscité par le biais des télécommunications.

**Le sénateur Tkachuk:** Je suis en train d'essayer de voir comment cela va être interprété. Autrement dit, si je me branche sur l'Internet, s'agit-il d'un appel téléphonique? J'essaie de savoir dans quelle mesure les fonctionnaires du ministère ou ceux qui sont responsables de l'application de cette loi se prévaudront du processus judiciaire pour mettre des lignes téléphoniques sur écoute? Il ne s'agit pas simplement des télévendeurs, n'importe quelle entreprise peut utiliser un numéro 800 pour faire de la publicité qui peut s'avérer trompeuse. Disons que vous vous

money, or we have these wonderful gems, so give me your credit card. That is interactive. You have dialled a number but you are not speaking. Nonetheless, to me, it is a phone call.

**Mr. Ziegel:** I do not quite understand your concerns. Are you worrying about whether the definition of telemarketing is too broad or too narrow?

**Senator Tkachuk:** I am asking you. I do not know how broad it is because I am not a lawyer and I am just trying to figure out whether interactive telephone communications means actually speaking, the Net, 1-800 numbers or every facet of electronic communications.

**Mr. Ziegel:** Lawyers have no monopoly on wisdom, senator.

**Senator Tkachuk:** I am trying to get your wisdom.

**Mr. Ziegel:** I have no technical competence to interpret the word "interactive." I am not sure how much it adds to the meaning of the words "telephone communications." I would have thought that if one omitted the word "interactive," it would not substantially change the meaning of using telephone communications for the purposes of promoting, et cetera.

**The Chairman:** Professor Ziegel, thank you very much for coming.

Senators, our next witness is Mr. Larry Wagg from the Congress of Union Retirees. Welcome, Mr. Wagg. Thank you for coming forward.

**Mr. Larry Wagg, Vice-President, Congress of Union Retirees:** We want to thank you for this opportunity to appear before your committee. I do not know how profound our remarks will be this morning. You are probably aware that the Congress of Union Retirees of Canada, of which I am the first vice-president, and Ms Mary Eady, my colleague, who is the Ottawa representative, presented a brief to the Parliamentary committee of the House of Commons. We did that jointly with the National Pensioners and Senior Citizens Federation, of which we are the largest affiliate. Early in June, we "lobbied," if that is the term, to appear before the Senate committee. That did not happen, so we lobbied again in September.

We support the bill but we still have some questions on a couple of areas.

We have a brief submission, which Ms Eady will make, and then we will answer your questions.

branchez sur l'Internet et que vous êtes en interaction avec quelqu'un qui vous dit la même chose que l'on vous dirait au téléphone, que vous allez gagner beaucoup d'argent ou que ces magnifiques pierres précieuses sont à vendre et qu'il suffit de donner votre numéro de carte de crédit. C'est une communication interactive. Vous avez composé un numéro, la seule chose c'est que personne ne vous a parlé. Néanmoins, en ce qui me concerne, il s'agit d'un appel téléphonique.

**M. Ziegel:** Je ne comprends pas très bien ce qui vous inquiète. Craignez-vous que la définition de télémarketing soit trop large ou trop étroite?

**Le sénateur Tkachuk:** C'est à vous que je pose la question. Je ne sais pas si la définition est large, car je ne suis pas avocat et ce que je cherche à savoir, c'est si par «communications téléphoniques interactives», on entend des communications où l'on parle à quelqu'un, où l'on se branche sur l'Internet, où l'on compose un numéro 800 ou n'importe quelle version des communications électroniques.

**M. Ziegel:** Les avocats n'ont pas le monopole de la sagesse, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Tkachuk:** J'essaie de savoir ce que vous en pensez.

**M. Ziegel:** Je n'ai aucune compétence technique me permettant d'interpréter le mot «interactif». Je ne suis pas certain de ce qu'il ajoute à la signification des mots «communications téléphoniques». Je pense que si l'on omettait le mot «interactif», on ne changerait pas substantiellement le sens de ce que l'on vise en parlant de l'utilisation des communications téléphoniques aux fins de promouvoir des produits, et cetera.

**Le président:** Monsieur Ziegel, merci d'être venu.

Mesdames et messieurs les sénateurs, le témoin suivant est M. Larry Wagg représentant le Congress of Union Retirees. Monsieur Wagg, bienvenue et merci d'avoir accepté de témoigner.

**M. Larry Wagg, vice-président, Congress of Union Retirees:** Nous tenons à vous remercier de nous avoir donné l'occasion de comparaître devant le comité. Je ne sais pas quelle sera la portée des observations que nous allons faire ce matin. Vous savez sans doute que le Congress of Union Retirees of Canada, dont je suis le premier vice-président et dont ma collègue, Mme Mary Eady, est la représentante à Ottawa, a présenté un mémoire au comité permanent de la Chambre des communes. Nous l'avons fait conjointement avec la Fédération Nationale des Retraités et Citoyens Âgés, dont nous sommes l'affilié le plus important. Au début du mois de juin, nous avons fait du «lobbyisme», si l'on peut dire, pour comparaître devant le comité du Sénat. Ces pressions n'ont pas abouti, et nous avons donc recommencé en septembre.

Nous appuyons ce projet de loi, mais nous remettons en question certaines dispositions.

Nous avons préparé un bref mémoire, que Mme Eady va présenter, et nous répondrons ensuite à nos questions.

**Ms Mary Eady, Ottawa Representative, Congress of Union Retirees of Canada:** The Congress of Union Retirees of Canada was established at its founding convention in 1993 in Toronto. Its purpose is to knit together various organizations that have been formed among retired union members across Canada whose unions were affiliates of the Canadian Labour Congress.

Other purposes of the organization are to monitor collective bargaining trends, and social, economic, education, legislative and political events of interest to retired union members and their spouses. Another role we play is to petition legislators for the introduction and enactment of legislation on measures to improve the health and welfare of all retired persons consistent with the policies of the Canadian Labour Congress.

Since its founding, CURC has grown in membership to some 500,000 affiliated members. We have every expectation to reach 1 million within the next two years, with affiliates in all regions of Canada from coast to coast.

We are pleased to have this opportunity to present our views again on Bill C-20. We are particularly concerned with the clauses dealing with telemarketing fraud. We are also concerned that adequate funding be given to the agency charged with enforcing this act and its accompanying regulations. Without this funding, in our opinion, the provisions, however good, will be without meaning.

As we stated before the Standing Committee on Industry last May, we have concerns about the growing number of items being offered through the Internet. I was interested in the discussion with the previous presenter about whether the current act would cover the items that are offered through the Internet and the World Wide Web. At the time we raised this with the committee in May, we were given to understand that it did not include Internet fraud. We ask that this be given consideration because this form of marketing, in our view, is the wave of the future. There is little point in introducing legislation that deals more with past practices than what will likely happen in the future.

We were advised that another group in government was considering the Internet situation, but in our opinion it might be more logically dealt with in this instrument.

As I understand it, Internet use does involve a telephone line, but it is not a direct telephone line. The user must have a service provider who makes the link.

**Mme Mary Eady, représentante à Ottawa du Congress of Union Retirees of Canada:** Le Congress of Union Retirees of Canada a été créé lors d'une assemblée qui s'est tenue en 1993 à Toronto. Cette association a pour objet de créer des maillages entre divers organismes établis dans tout le Canada par des retraités qui appartiennent à des syndicats affiliés au Congrès du Travail du Canada.

Les autres objets de l'organisme sont les suivants: suivre l'évolution des tendances en matière de conventions collectives et analyser les initiatives à caractère social, économique, éducatif, législatif et politique qui risquent d'intéresser les syndiqués à la retraite et leur conjoint. Nous nous chargeons également de transmettre des requêtes aux législateurs, dans le but de faire déposer et entrer en vigueur des mesures législatives qui ont pour but d'améliorer la santé et le bien-être de tous les retraités et qui sont conformes aux politiques du Congrès du Travail du Canada.

Depuis sa fondation, le CURC a vu le nombre de ses adhérents passer à 500 000. Nous sommes persuadés que nous allons atteindre le million dans les deux prochaines années, grâce à l'affiliation de groupes établis dans toutes les régions du Canada, d'un océan à l'autre.

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de présenter notre opinion sur le projet de loi C-20. Ce sont les articles concernant les pratiques frauduleuses de télémarketing qui nous préoccupent particulièrement. Nous souhaitons également faire valoir que l'organisme chargé d'appliquer cette loi et ses règlements afférents doit avoir le financement adéquat pour ce faire. Sans cela, à notre avis, on ne pourra pas véritablement donner un sens aux dispositions législatives, quelle que soit leur valeur intrinsèque.

Comme nous l'avons déclaré au comité permanent de l'industrie en mai dernier, nous sommes préoccupés par le fait que l'on offre de plus en plus de biens et de services par le biais de l'Internet. J'ai suivi avec intérêt votre discussion avec le témoin précédent lorsque vous avez abordé la question de savoir si la loi actuellement en vigueur peut s'appliquer à la vente des articles qui sont proposés sur l'Internet et sur la toile. Lorsque nous avons soulevé cette question au comité devant lequel nous avons comparu au mois de mai, on nous a laissé entendre que ces dispositions législatives ne couvraient pas les pratiques frauduleuses sur l'Internet. Nous avons demandé que l'on prenne cette question en considération étant donné qu'à notre avis, cette forme de marketing est celle qui s'imposera dans le futur. Cela ne sert pas à grand chose d'adopter de nouvelles lois qui portent davantage sur des pratiques passées que sur celles qui auront probablement cours à l'avenir.

On nous a informés qu'un autre groupe, au sein du gouvernement, examinait la question de l'Internet, mais selon nous, il serait plus logique qu'elle soit traitée dans le cadre du présent texte législatif.

À ce que je sache, pour utiliser l'Internet, il faut avoir recours à une ligne téléphonique, mais pas «en direct», l'utilisateur doit passer par l'intermédiaire d'un fournisseur de services qui établit la liaison.



I am not a technician in this area, as you can tell, but I think it is important to understand the current technology and what is coming down the road in order to ensure that the law will cover what will happen in the future. Having had some experience in provincial government, I know how slow and difficult it is to introduce and adopt new legislation.

Finally, I would like to plead, as we did before the commons committee, that when the regulations are drafted and ready, we be consulted because, from my experience, the regulations, "put the meat on the bones" of the act. They can be critical in terms of how the law is applied and how it is understood by the citizens. It is important that there be public understanding of what the law provides.

**Mr. Wagg:** I went through the bill. It is very difficult for a lay person to understand it. I understand that it takes a group of six complainants before the tribunal will hear a formal complaint. It has been argued that this is to prevent frivolous charges. If that is so, then seniors are at a particular risk. Do six individual complainants trigger the enforcement mechanism? Could these be months apart?

Bear in mind that many victims are too embarrassed to report an incident. Many seniors live alone. How can we assist them when they need help? Many seniors groups across Canada conduct educational programs as parts of their outreach program. Funding should be available or the purchase of educational material.

Enforcement is another concern for us. As we said at the parliamentary hearings, to us, "a crook is a crook." We happened to follow a lawyer for the Bay who was decrying the fact that his president, who had to go to court, was in the courtroom with hookers, drug dealers, and others. That was our remark then and it is still our belief.

We are concerned that the non-criminal mechanism could turn into a slap-on-the-wrist approach. Our justice system all too often treats white collar criminals differently for reasons that are not discernible to me. The effect of that is to allow this type of criminal to stay in society and, in too many cases, repeat their actions.

We would commend the clause of the bill that permits judicial authorization for interceptions of private communications in relations to conspiracy, bid rigging and deceptive telemarketing. Being the type of organization we are, we had to struggle with that because of the civil liberties concerns, but the common good, in our opinion, overrides those concerns.

Comme vous pouvez le voir, je n'ai pas de connaissances techniques en ce domaine, mais je pense qu'il est important de comprendre la technologie actuelle et ce qui nous attend au tournant du chemin, afin d'assurer que la loi couvrira ce qui va se passer à l'avenir. Ayant acquis une certaine expérience au sein d'un gouvernement provincial, je sais à quel point le dépôt et l'approbation d'une nouvelle législation est un processus lent et difficile.

Enfin, je ne saurais trop insister, comme nous l'avons fait devant le comité de la Chambre des communes, sur notre désir d'être consultés, une fois les règlements élaborés, car si j'en crois mon expérience, les règlements sont la substance qui donne corps à la loi. Ils peuvent jouer un rôle crucial dans la façon dont la loi est exécutée et dont elle est comprise par les citoyens. Il est important que la population comprenne ce que la loi peut leur offrir.

**M. Wagg:** J'ai pris connaissance du projet de loi. Il est très difficile, pour un profane, de le comprendre. À ce que je sache, il faut qu'il y ait six plaignants avant que le tribunal accepte d'examiner une plainte déposée officiellement. On a prétendu que c'était un moyen de prévenir les accusations frivoles. S'il en est ainsi, les personnes âgées courent des risques particuliers. Faut-il qu'il y ait six plaignants différents pour déclencher le mécanisme d'application de la loi? Est-ce que ces plaintes peuvent être formulées à des mois d'intervalle?

Il faut se rappeler que de nombreuses personnes sont trop embarrassées par l'incident dont elles ont été victimes pour porter plainte. Beaucoup de personnes âgées vivent seules. Comment pouvons-nous leur apporter l'aide dont elles ont besoin? Nombre d'organismes canadiens regroupant des personnes âgées intègrent à leurs activités d'action sociale des programmes éducatifs. On devrait mettre des fonds à leur disposition pour leur permettre d'acheter de la documentation à caractère éducatif.

L'application de la loi est un autre sujet qui nous préoccupe. Comme nous l'avons dit lors des audiences du comité permanent de la Chambre des communes, à nos yeux, «un escroc restera toujours un escroc». Le hasard a voulu que nous témoignions après un avocat qui représentait la Baie et qui décriait le fait que son client, le président de cette entreprise, appelé à comparaître, s'était retrouvé au milieu de prostituées, de trafiquants de drogue, et cetera. Nous sommes toujours convaincus de la véracité de l'observation que nous avons faite à ce moment-là.

Nous craignons que l'on en vienne à prendre à la légère le mécanisme qui est prévu et qui n'est pas de nature pénale. Trop souvent, notre système judiciaire traite les délinquants d'affaires de façon différente, pour des raisons qui m'échappent. En conséquence, on permet à ce type de criminels de continuer d'évoluer dans la société et, trop souvent, de récidiver.

Nous approuvons l'article qui permet d'obtenir une autorisation judiciaire pour intercepter des communications privées en matière de complot, de trucage des offres ou de telemarketing trompeur. Pour un organisme comme le nôtre, il a été très difficile d'accepter cette disposition, à cause de ce qu'elle implique au plan des libertés civiques, mais à notre avis, le bien commun l'emporte sur ces considérations.



**Senator Oliver:** I was happy to hear you talk about the need for education. Witnesses from the Canadian Direct Marketing Association told us that a large component of their work is education. They told us that their association fulfills its educational role by offering seminar series, holding semi-annual conventions, sponsoring trade shows, running industry awards, and developing post-secondary education programs. That organization is helping to educate groups, and it would be available to seniors.

**Mr. Wagg:** About a year and-a-half ago, representatives of the ministry and representatives of the Canadian Direct Marketing Association held what you would call a "seminar." There were video presentations and so forth. No doubt they are trying to educate people, but I do not discern any effect in most of the seniors organizations that we are involved with that have any direct contact with that marketing group. The ministry did distribute the videos. That was two years ago, and I do not know whether there was follow-up.

**The Chairman:** Mr. Wagg and Ms Eady, thank you very much for assisting our committee.

Senator, our next witnesses are Mr. Warren Stellman and Mr. John Kohos from Normak Business Communications in Montreal. Perhaps you would give us the highlights of your brief and then we will move to questions.

**Mr. John Kohos, Normak Business Communications:** On my way here, recognizing that we were to have about 10 minutes, I promised myself that if I ever found a way to successfully make a case in ten minutes, I would write a book about it. Perhaps I will do that on the way back.

Ladies and gentlemen, let me start by saying that we support the intent of the bill. Nevertheless, we came here to ask for an amendment that will delay this bill for at least six months so that a proper review can take place. We came equipped with some good reasons to offer you. We passed out a short brief. The first part, the actual presentation, is less than two pages in length. It is as much as we could prepare in the time we had, and it is probably more than I can cover in 10 minutes.

The second part illustrates the very good reason why we believe Bill C-20 should be studied much more carefully before it is turned loose. We believe that, before you pass Bill C-20, you should consider who will be chosen to enforce it. In effect, these people will become the system if this House, for example, does not take on that role.

When we have completed our presentation, we will leave you a copy of the text of our brief so that you may review it.

**Le sénateur Oliver:** J'ai été heureux de vous entendre parler de la nécessité de sensibiliser les gens au problème. Les témoins qui représentaient l'Association canadienne du marketing direct nous ont dit qu'un grand volet de leur activité était constitué d'initiatives à caractère éducatif. Cette association remplit son rôle sur ce chapitre en proposant des séries de séminaires, en organisant des assemblées semi-annuelles, en décernant des prix à l'industrie et en mettant au point des programmes éducatifs de niveau postsecondaire. Cet organisme participe à la sensibilisation de divers groupes, et les personnes âgées pourraient faire appel à ses services.

**M. Wagg:** Il y a environ un an et demi, des représentants du ministère et de l'Association canadienne du marketing direct ont tenu ce que vous appelez un «séminaire». Ils ont présenté des vidéos, et ainsi de suite. Sans aucun doute, ils essaient de sensibiliser les gens, mais je ne peux discerner aucun effet notable parmi les groupes de personnes âgées avec lesquelles nous avons des relations et ils n'ont pas de contact direct avec cet organisme de marketing. Le ministère a distribué des copies des vidéos. C'était il y a deux ans, et je ne sais pas s'il y a eu un suivi.

**Le président:** Monsieur Wagg, madame Eady, je vous remercie de l'aide que vous avez apportée au comité.

Sénateurs, les témoins suivants sont M. Warren Stellman et M. John Kohos, représentant Normak Business Communications de Montréal. Vous pourriez peut-être nous présenter les points saillants de votre mémoire avant que nous passions aux questions.

**M. John Kohos, Normak Business Communications:** En venant ici, me rendant compte que nous allions disposer d'environ dix minutes pour témoigner, je me suis promis que si jamais je trouvais un moyen de présenter des arguments convaincants en dix minutes, j'écrirais un livre sur le sujet. Peut-être est-ce ce que je vais faire sur le chemin du retour.

Mesdames et messieurs, permettez-moi de commencer en disant que nous sommes d'accord avec l'esprit du projet de loi. Néanmoins, nous sommes venus ici pour demander un amendement qui retardera la mise en oeuvre de ce projet de loi d'au moins six mois, de façon à ce qu'il puisse être examiné comme il se doit. Nous sommes venus armés de bonnes raisons à vous présenter. Nous vous avons distribué un bref mémoire. La première partie, c'est-à-dire le texte de notre présentation, fait moins de deux pages. C'est tout ce que nous avons pu préparer dans les délais qui nous ont été imposés et c'est probablement plus que je peux couvrir en dix minutes.

La deuxième partie illustre l'excellente raison que nous avons de croire que le projet de loi C-20 devrait être étudié de beaucoup plus près avant qu'on lâche les amarres. Nous estimons qu'avant d'adopter le projet de loi C-20, vous devriez prendre en considération la question de savoir qui sera chargé d'en faire appliquer les dispositions. Fondamentalement, ce sont les personnes qui seront ainsi désignées qui constitueront le système mis en place, si ce n'est pas cette Chambre, par exemple, qui assume ce rôle.

Lorsque nous aurons terminé notre présentation, nous vous laisserons une copie du texte de notre mémoire pour que vous puissiez le passer en revue.

I hoped to have something in your hands before today but we had less than 12 days to prepare. We only saw the final submission last week. Frankly, we were a little disappointed and maybe a little unnerved when we did see it because it is the same document that was presented to the committee of the House of Commons. Nothing has been changed at all, despite concerns that were expressed by a wide variety of people about issues such as arbitrary wiretapping, vague language, questionable powers, and the proposal that a person could be considered guilty for the act of another person which may only take place in the future.

I did have the opportunity to speak to one of the members two nights ago, and he wished me luck with you folks. He also gave me an excellent piece of advice, which I have had some time to think about. He advised me to prepare myself to respond to the two principal arguments that he says have pushed the bill as far as it has gone already. The first one is that somebody is out there ripping off grandmothers. The second is that you have to trust the system.

We have no argument about the grandmothers. Somebody is ripping them off. We are telemarketers. We are in the industry. It is something we are confronted with every day. We know it is a fact. Other law enforcement people, people who have been victimized, they are also aware of it. We support the notion that something has to be done about it. However, if we pass this bill as it is written, we will have to worry not only about our grandparents, I suspect that we will also have to start worrying about our grandchildren because of what it is we are going to pass into law.

Then we turn to the second argument about trusting the system. We are giving wide powers and trusting that people will know how to use those powers. In effect, we are giving a big stick and a gun to law enforcement and saying that we should not worry because they know what to do with them.

I will give you some historical background to explain what has drawn our attention and our concern to this matter. We have been operating for most of the past decade and we now have approximately 15,000 customers. We have never been convicted of a crime. We have never been accused of a crime. We have never had a judgment issued against us. No judge has every been asked for one.

When we commenced our operations, we gave \$5,000 to the Montreal Better Business Bureau and told them to use it at their own discretion if they believed any consumer issue was not resolved to the consumer's satisfaction. To date, they have never had to use a nickel of that money. We recently sold one of our companies to Bell. In a nutshell, that is who we are.

J'espérais pouvoir vous transmettre un document avant aujourd'hui, mais nous avons eu moins de douze jours pour nous préparer. C'est seulement la semaine dernière que nous avons vu la version finale du projet de loi. En toute franchise, nous avons été quelque peu déçus et peut-être un peu déçus quand nous en avons pris connaissance, parce que c'est le même document qui a été présenté au comité de la Chambre des communes. Aucun changement n'y a été apporté, même si toutes sortes de gens se sont déclarés préoccupés par des questions comme l'écoute clandestine arbitraire, le caractère vague de l'énoncé, la nature discutable des pouvoirs que ce texte confère et la proposition selon laquelle une personne pourrait être considérée coupable d'un acte que pourrait commettre une autre personne à l'avenir.

J'ai eu l'occasion de parler à un député il y a deux jours, et il m'a souhaité bonne chance quand je lui ai dit que j'allais comparaître devant vous. Il m'a également donné un excellent conseil auquel j'ai eu le temps de réfléchir. Il m'a recommandé de me préparer à répondre à deux principaux arguments qui, selon lui, ont permis au projet de loi d'en arriver à l'étape où il est aujourd'hui. Le premier est le suivant: il y a parmi nous des gens qui arnaquent les grands-mères. Et le deuxième, c'est qu'il faut faire confiance au système.

Nous n'avons rien à redire en ce qui concerne les grands-mères. C'est vrai qu'il y a des gens qui les arnaquent. Nous sommes des télévendeurs de profession. Nous faisons partie de l'industrie. C'est un problème auquel nous sommes confrontés tous les jours. Nous savons que c'est vrai. D'autres autorités chargées de l'application des lois, ainsi que les gens qui ont été victimes de ce genre de pratique savent aussi qu'il en est ainsi. Nous le reconnaissons, il faut faire quelque chose. Cependant, si ce projet de loi est adopté tel qu'il est rédigé, ce n'est pas seulement de nos grands-parents qu'il va falloir s'inquiéter, mais aussi, je présume, de nos petits enfants, à cause du texte qui va avoir force de loi.

Passons maintenant au second argument, selon lequel il faut faire confiance au système. Nous accordons des pouvoirs étendus et nous faisons confiance aux gens qui vont les détenir pour savoir comment les utiliser. En réalité, nous donnons aux gens chargés d'appliquer la loi un gros bâton et un pistolet en nous disant qu'il est inutile de s'inquiéter parce qu'ils sauront quoi en faire.

Je vais vous donner quelques détails sur notre expérience passée qui expliquent pourquoi ce point a attiré notre attention et nous inquiète. Nous exploitons notre entreprise depuis à peu près dix ans et nous avons environ 15 000 clients. Nous n'avons jamais été reconnus coupables d'une activité criminelle. Nous n'avons jamais été accusés d'avoir eu des activités criminelles. Aucun jugement n'a jamais été rendu contre nous. Aucune requête en ce sens n'a jamais été présentée à un juge.

Lorsque nous nous sommes lancés en affaire, nous avons donné 5 000 \$ au Bureau d'éthique commerciale de Montréal et nous avons dit aux responsables d'utiliser cette somme à leur gré s'ils estimaient qu'un problème impliquant un de nos clients n'était pas réglé à son entière satisfaction. Jusqu'ici, ils n'ont jamais eu à utiliser un sou de l'argent que nous leur avons confié. Nous avons récemment vendu une de nos entreprises à Bell. En un mot, voilà qui nous sommes.



As to the issue of the wide powers and trusting those who will enforce them, I want to tell you about one particular personal experience. Some time ago an Ontario policeman flew to Montreal and walked into our bank. He flashed his badge and he told our banker that we were under investigation for racketeering. He then suggested that the bank could be implicated as an accomplice for serving us. Now, more than a year later, our bank still charges us \$1,000 a month above and beyond the regular charges for banking just for the implied risk that we may be involved in some fantasy litigation.

Following that incident, this same Ontario policeman walked into our American bank in Vermont with a local policeman in tow. They flashed their badges. They scared the banker so thoroughly, he not only closed our accounts, he kept \$50,000 of our money for more than a year just in case something was actually coming over that hill. Nothing every did. There were no charges and no investigation.

The Montreal Better Business Bureau is now trying to give us back the \$5,000 I mentioned, and they want to kick us out because the Canadian Better Business Bureau is threatening sanctions if they renew our membership. We did nothing. According to them they are cooperating with the same Ontario policeman. I do not know if I have to name this person. I suspect this committee has heard the name of the person I am talking about, the person who has been on the front of this "phone busters" operation.

The Canadian Better Business Bureau is cooperating with this particular Ontario policeman. Their organization wants no part of the adverse pressure being generated against anything that can be branded as telemarketing.

Some time ago I had an opportunity to ask this policeman why he was doing this to us. He told me he wanted us to help him get somebody in the telemarketing industry, somebody he has since arrested. I saw it on television. They hauled him away in handcuffs; there was a big hoopla; and the fellow went down. He wound up paying a fine in the \$20,000 to \$30,000 range, went home and took a shower and went to his son's bar mitzvah. They wanted to get this guy and they felt that we could help him. When we refused, he threatened to brand us as criminals until we did help him. Then I threatened to report him and he threatened to investigate me personally.

**The Chairman:** Can we come back to the bill, if you do not mind? I understand that this is a big issue for you, but our purpose is not to hear individual cases. If you have specific comments on the bill, I would be happy to hear those.

En ce qui a trait à la question des pouvoirs étendus que l'on accorde dans le projet de loi et de la confiance que nous devrions avoir envers ceux qui en useront, permettez-moi de faire état d'une de mes expériences personnelles. Il y a quelque temps, un policier de l'Ontario est venu à Montréal et est entré dans la banque avec laquelle nous faisons affaire. Après lui avoir montré son insigne, il déclara au gérant de notre banque que nous faisions l'objet d'une enquête pour racket. Il ajouta que la banque pourrait être impliquée dans l'affaire, à titre de complice, parce que nous y étions clients. Aujourd'hui, plus d'un an plus tard, notre banque nous fait encore payer 1 000 \$ par mois, en plus des frais bancaires qu'elle perçoit normalement, uniquement pour se couvrir contre les risques qu'elle pourrait courir au cas où nous ferions l'objet de ces poursuites imaginaires.

À la suite de cet incident, le même policier ontarien a rendu visite à notre banque américaine qui se trouve au Vermont, accompagné d'un représentant des forces de police locales. Ils ont tous deux montré leur insigne et ils ont fait tellement peur au gérant de la banque que non seulement il a fermé nos comptes, mais il a gardé 50 000 \$ qui nous appartenaient pendant plus d'un an, juste au cas où quelque chose se matérialiserait à la suite de la visite des forces de l'ordre. Rien de la sorte ne s'est jamais passé. Aucune accusation n'a été portée et aucune enquête n'a été menée.

Le Bureau d'éthique commerciale de Montréal essaie maintenant de nous rendre les 5 000 \$ dont j'ai parlé et veut nous mettre à la porte parce que le Bureau d'éthique commerciale du Canada le menace de sanctions s'il renouvelle notre adhésion. Nous n'avons rien fait. À ce qu'ils disent, ils coopèrent avec ce policier de l'Ontario dont j'ai parlé. Je ne sais pas si je dois vous donner son nom. Je soupçonne que le comité connaît le nom de la personne dont je parle et qui mène cette « descente en règle » contre les télévendeurs.

Le Bureau d'éthique commerciale du Canada coopère avec ce policier ontarien. Cet organisme ne veut prendre aucune part aux pressions dirigées contre toute activité qui pourrait être qualifiée de telemarketing.

Il y a quelque temps, j'ai eu l'occasion de demander à ce policier pourquoi il agissait ainsi envers nous. Il m'a dit qu'il voulait que nous l'aïdions à coincer quelqu'un dans l'industrie du telemarketing, quelqu'un qui, depuis, a été arrêté. Je l'ai vu à la télévision. On l'a menotté et arrêté; cela a fait beaucoup de bruit; et le gars en question a été condamné. Finalement, il a payé une amende de 20 à 30 000 \$, il est rentré chez lui, il a pris une douche et il est allé à la bar-mitsva de son fils. Notre policier voulait coincer ce type et il pensait que nous pouvions l'aider. Lorsque nous avons refusé, il nous a menacés de nous faire passer pour des criminels jusqu'à ce que nous l'aïdions. À mon tour, je l'ai menacé de le dénoncer et lui, de faire faire une enquête personnelle sur moi.

**Le président:** Pourrions-nous revenir au projet de loi, si cela ne vous dérange pas? Je comprends que pour vous, il s'agisse d'un problème important, mais nous ne sommes pas ici pour examiner des cas personnels. Si vous avez des observations particulières à faire à propos du projet de loi, je serais heureux de les entendre.

**Mr. Kohos:** With due respect, senator, the reason I am describing this particular case is not because I am here to fight that case, it is to demonstrate the remarks in my presentation regarding the powers granted by the passage of this bill, the way in which they will be granted, and what they will allow.

We were told that we would have to address the argument that sometimes you have to let the system work. In order to trust the system and let the system work, we have to be certain that those people in enforcement who will be using the statutes we hand them, the powers we hand them, will act in a responsible fashion and in good faith. In fact, there is a danger that the measures we will put in their hands will become a tool which they can use to pressure innocent people, to punish people without the benefit of a trial. That is a large part of our concern.

Our contention is that the bill is not a constitutional instrument. We do not think it will pass muster. We do not think it will survive the *Oakes* test, which has three parts. The first, which it does pass, is the qualification that it must have an honourable objective. We agree with that.

However, it must also be well-designed to meet that objective, and it must do so with a minimum of side effects. The simplest school book example is that you cannot yell "fire" in a burning theatre because of public safety. It is a restriction, but it is a reasonable restriction. It avoids panic. If we were to rewrite the law so that instead of saying you cannot yell "fire" in a theater, we were to say, to accomplish the same end, you could not yell at all or even speak in a crowded theater, assuming there is no fire, we would not only have accomplished the task that we set out to do, we would have gone far beyond it, and we would have abridged other rights unnecessarily, and so it would fail the test.

We suggest that, in this case, the bill clearly goes over that line. We think it creates a legal hybrid that does not exist in this country. We believe it is incompatible with the laws in this country, and that it should be reviewed.

I am not a lawyer and I do not make many presentations like this. I have done a tremendous amount of work to collect and present our concerns in an organized fashion, and I would very much just like to go through the rest of them.

**Senator Tkachuk:** Give me one specific example of the claim you are making.

**Mr. Kohos:** I have not yet made it. All I have done so far is give you some background on our company. I have attempted to share a certain amount of history with you which I have tried, as creatively as possible, to link to specific references to the content of the bill.

**M. Kohos:** Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le sénateur, si je décris ce cas particulier, ce n'est pas pour défendre ma cause, mais pour démontrer la véracité de mes propos concernant les pouvoirs que l'on accorderait si ce projet de loi était adopté, la façon dont ils seront accordés et ce qu'ils permettront de faire.

On nous a dit que nous serions appelés à commenter l'argument selon lequel, parfois, il faut laisser le système fonctionner. Pour faire confiance au système et le laisser fonctionner, il faut être certain que les gens qui seront chargés d'appliquer les dispositions législatives dont nous leur confions la mise en oeuvre, qui détiendront les pouvoirs que nous leur donnons, agiront de façon responsable et de bonne foi. En réalité, il existe un risque que les mesures que nous leur demandons d'appliquer deviennent un instrument qu'ils peuvent utiliser pour exercer des pressions sur des innocents, pour punir des gens qui n'auront même pas la possibilité de se défendre dans le cadre d'un procès. C'est cela qui, en grande partie, nous préoccupe.

Nous soutenons que le projet de loi n'est pas un instrument constitutionnel. Nous ne pensons pas qu'il sera jugé acceptable. Nous ne croyons pas qu'il survivra le test *Oakes* qui a trois volets. Il faut d'abord que le texte en question ait un objectif honorable — et c'est le cas du projet de loi. Nous sommes d'accord là dessus.

Cependant, il faut aussi que le texte soit bien conçu pour que cet objectif soit atteint et que, ce faisant, il y ait le moins possible d'effets secondaires. Prenons un exemple élémentaire; pour des raisons qui ont à voir avec la sécurité publique, il ne faut pas crier «au feu» dans un cinéma en flammes. C'est une restriction, mais c'est une restriction raisonnable. Cela permet d'éviter la panique. Si nous réécrivions cette règle et qu'au lieu de dire qu'il ne faut pas crier «au feu» dans un cinéma, nous disions que, pour atteindre le même objectif, il ne faut pas crier du tout, ni même parler dans un cinéma où il y a foule, en presumant que ledit cinéma n'est pas en feu, non seulement nous atteindrons l'objectif que nous nous sommes fixé, mais nous irons au-delà et nous ferons fi inutilement d'autres droits, tant et si bien qu'une telle règle ne passerait pas le test avec succès.

Nous suggérons que, dans le cas qui nous occupe, le projet de loi va clairement au-delà de l'objectif que l'on veut atteindre. À notre avis, on crée ainsi une curiosité juridique qui n'a aucun équivalent dans ce pays. Selon nous, ce texte est incompatible avec les lois du Canada, et il devrait être réexaminé.

Je ne suis pas avocat et je ne fais pas beaucoup d'exposés comme celui-ci. Je me suis donné énormément de mal pour répertorier nos sujets de préoccupation et les présenter de façon organisée, et j'aimerais beaucoup pouvoir faire état de tous ceux dont je n'ai pas encore parlé.

**Le sénateur Tkachuk:** Donnez-moi un exemple précis de ce que vous cherchez à démontrer.

**M. Kohos:** Je n'en suis pas encore là. Tout ce que j'ai fait jusqu'ici, c'est vous donner des informations sur les antécédents de notre entreprise. J'ai essayé de faire un rappel de son historique et, de façon aussi créative que possible, d'établir un lien avec certaines dispositions particulières du projet de loi.



I mentioned that a policeman threatened to investigate me personally because I said that I would report him for his behaviour. He did call me back 20 minutes later to tell me that my 70 year old father is a professional gambler, which he is. Obviously, I already knew about it. In any event, he has been making good on his threat. We are still paying the price. As far as we are concerned, we would be giving this individual a loaded gun and a licence to use it.

Then we come to the question: What systems shall we trust? According to the bill, I can be fined or jailed and have my business shut down over an offence that has not even been committed. This can be done based on the mere likelihood that an offence, or an act potentially leading to an offence, either directly or indirectly, might be committed in the future, either by some other person who need not be identified or by one that will never be prosecuted. This law will require no perpetrator, it will require no victim, it will not even require a crime to have been committed, and yet it carries criminal penalties.

I have a severe problem with what looks to me like a fast-end run around the Charter of Rights and Freedoms, albeit for a goal. It is as if someone is saying: "All you innocent folks need not worry. We know who the guilty party is. We know it is a blank cheque, but we know who the guilty party is."

If you are an employee, such as a director of a company, and if you do something which is either an offence or may lead to an offence, or you may be likely to do something or are about to do something that may constitute an offence or may lead to one, then you can be held to be guilty.

**Senator Oliver:** What clause of the bill is that?

**Mr. Kohos:** It is in our presentation. It relates to the amendments. We have not an opportunity to go through the entire bill.

**The Chairman:** Are you a member of the Canadian Direct Marketing Association?

**Mr. Kohos:** We were a member in good standing of the Canadian Direct Marketing Association for a number of years. We have never had an unresolved complaint against us. In fact, I believe we are the only telemarketing company that has ever been a member of the Better Business Bureau and the Canadian Direct Marketing Association. As I mentioned, however, we were forced to quit because we were told that they were being pressured.

J'ai mentionné qu'un policier m'avait menacé de faire faire une enquête personnelle sur moi parce que j'avais dit que je le dénoncerais à cause de son attitude. Il m'a rappelé, effectivement, 20 minutes plus tard pour me dire que mon père, âgé de 70 ans, était un joueur invétéré, ce qui est vrai. Bien évidemment, je le savais déjà. Quoiqu'il en soit, il a mis sa menace à exécution. Nous en subissons encore les conséquences. De notre point de vue, ce serait comme si nous donnions à ce gars là un pistolet chargé et un permis pour l'utiliser.

Nous arrivons alors à la question suivante: Quels sont les systèmes dans lesquels nous pouvons avoir confiance? En vertu du projet de loi, on peut m'imposer une amende ou une peine de prison et on peut fermer mon entreprise en invoquant une infraction que je n'ai même pas commise. On peut procéder ainsi en prétendant tout simplement qu'il est possible qu'une infraction, ou un acte qui peut mener à une infraction, directement ou indirectement, soit commise à l'avenir, soit par quelqu'un dont on n'a pas besoin de révéler l'identité, soit par une personne qui ne fera jamais l'objet de poursuites. Cette loi n'exigera pas qu'il y ait un contrevenant, elle n'exigera pas qu'il y ait une victime, elle n'exigera même pas qu'un crime ait été commis, et pourtant, on y prévoit des sanctions pénales.

Un document qui, selon moi, constitue un truc pour contourner la Charte des droits et libertés, quel que soit le but qui est poursuivi, me pose un gros problème. C'est comme si quelqu'un disait: «Vous tous qui êtes innocents, vous n'avez aucun souci à vous faire. Nous savons qui est coupable. Vous nous donnez un chèque en blanc, mais nous savons qui est le coupable».

Disons que vous êtes un employé ou le directeur d'une entreprise et que vous faites quelque chose qui, en fait, est une infraction ou qui peut mener à une infraction, ou encore qu'il est possible que vous fassiez quelque chose ou que vous soyez sur le point de faire quelque chose qui pourrait être considéré comme une infraction ou mener à une infraction, alors, vous risquez d'être reconnu coupable.

**Le sénateur Oliver:** À quel article de la loi faites-vous allusion?

**M. Kohos:** C'est noté dans notre mémoire. Cela a trait aux amendements. Nous n'avons pas eu la possibilité d'examiner tout le projet de loi.

**Le président:** Êtes-vous membre de l'Association canadienne du marketing direct?

**M. Kohos:** Nous avons été membre en règle de l'Association canadienne de marketing en direct pendant un certain nombre d'années. Il n'y a jamais eu de plaintes formulées contre nous qui n'aient pas été résolues. De fait, je crois que nous sommes la seule entreprise de télémarketing qui ait été membre du Bureau d'éthique commerciale et de l'Association canadienne du marketing direct. Cependant, comme je l'ai indiqué, nous avons été obligés de quitter ces associations parce qu'elles nous ont dit qu'elles subissaient des pressions.

It is proposed that section 52.1(7) shall provide that:

... in the prosecution of a corporation, it is sufficient proof of the offence to establish that it was committed by an employee or agent, whether or not the employee or agent is identified.

Then the proposed section 52.1(8) provides that a director is, and I quote:

... a party to and guilty of the offence and is liable to the punishment provided for the offence, whether or not the corporation has been prosecuted or convicted.

It states that a director is a party to and guilty of an offence on behalf of his company, even though his company has never been prosecuted or convicted.

**Senator Oliver:** However, the proposed subsection (7) states:

... unless the corporation establishes that the corporation exercised due diligence..

Due diligence is a factor.

**Mr. Kohos:** That is acceptable.

**Senator Oliver:** The due diligence defence is available.

I have two short questions. In this document you handed out, you have a definition of telemarketing. Where did that definition come from? It says: "Telemarketing is the systematic use of out-bound live voice interactive telephone communications to sell products or services directly to persons neither initiating nor requesting such a solicitation." Whose definition is that?

**Mr. Kohos:** That is a definition we have put forward, and we have followed it up with the report that everything else is business or talking on the phone.

**Senator Oliver:** You use the word, "directly" but Bill C-20 uses the words, "directly" and "indirectly." Why did you not include the word, "indirectly"?

**Mr. Kohos:** I chose to take out "indirectly."

**Senator Oliver:** You say, "... to sell products or services directly..." not "indirectly."

**Mr. Kohos:** The question is: What do you mean by "indirectly"? How indirect does it have to be?

**Senator Oliver:** You also use the words "live voice"? Can you tell me what that means and why you use it?

**Mr. Kohos:** Yes, sir, I would very much like to explain this. In attempting to narrow this definition, we are not taking a side step. What we are attempting to do is give you what should be the definition of telemarketing.

Le paragraphe 52.1(7) stipule que:

... dans la poursuite d'une personne morale,... il suffit d'établir que l'infraction a été commise par un employé ou un mandataire de la personne morale, que l'employé ou le mandataire soit identifié ou non.

Ensuite, au paragraphe 52.1(8), il est stipulé qu'un dirigeant est, et je cite:

... (considéré) comme (un des) coauteurs de l'infraction et encourt la peine prévue pour cette infraction, que la personne morale ait été ou non poursuivie ou déclarée coupable.

Il est donc stipulé qu'un dirigeant est considéré comme coauteur d'une infraction et encourt la peine prévue pour cette infraction au nom de son entreprise, même si cette entreprise n'a jamais été poursuivie ni déclarée coupable.

**Le sénateur Oliver:** Toutefois, il est stipulé au paragraphe 52.1(7):

... sauf si la personne morale établit qu'elle a fait preuve de toute la diligence voulue...

Faire preuve de toute la diligence voulue est donc un facteur.

**M. Kohos:** C'est acceptable.

**Le sénateur Oliver:** Il est possible d'invoquer pour sa défense qu'on a fait preuve de toute la diligence voulue.

J'ai deux brèves questions à vous poser. Dans le document que vous nous avez distribué, on trouve une définition du télémarketing. D'où vient cette définition? La voici: «Le télémarketing est l'utilisation systématique de communications téléphoniques vocales, interactives, en direct et en aval, pour vendre des produits ou des services directement à des personnes qui n'ont pas demandé à être ainsi sollicitées.» Qui est l'auteur de cette définition?

**M. Kohos:** C'est une définition que nous avons proposée, et dans le rapport, nous ajoutons que tout ce qui n'entre pas dans le cadre de cette définition revient à faire des affaires ou à simplement parler au téléphone.

**Le sénateur Oliver:** Vous utilisez le mot «directement», alors que dans le projet de loi C-20, on dit «directement» et «indirectement». Pourquoi n'avez-vous pas inclus le mot «indirectement»?

**M. Kohos:** J'ai décidé d'enlever le mot «indirectement».

**Le sénateur Oliver:** Vous parlez de «... vendre des produits ou des services directement...», et non «indirectement».

**M. Kohos:** La question qui se pose est la suivante: Qu'entendez-vous par «indirectement»? Dans quelle mesure cette action doit-elle être indirecte?

**Le sénateur Oliver:** Vous utilisez également l'expression «communications vocales en direct». Pouvez-vous me dire ce que cela signifie et pourquoi vous utilisez cette expression?

**M. Kohos:** Oui, monsieur, j'aimerais beaucoup vous expliquer cela. En essayant de donner une définition ramassée, nous ne cherchons pas à éviter quoi que ce soit. Ce que nous essayons de faire, c'est vous donner ce qui devrait être la définition de télémarketing.

**Senator Oliver:** Please address my question on "live voice." I do not have much time.

**Mr. Kohos:** We are a telemarketing company. What we do is precisely this: We pick up the telephone and we contact a person who has not asked us to contact them. However we came by the information, their names and phone numbers and so forth, is not at issue. There are a lot of professional services for information today. We pick up a telephone; we call them; we speak to them; we offer them a service, and we try to give them a reason. We try to, in effect, sell them on the idea that they should buy a product or service that we offer today rather than tomorrow. We do that directly. That is where the protection has to be. People who do what we do must be controlled in their behaviour, obviously, and that is the purpose of the bill.

I also have a computer company. If somebody calls my shop and speaks to one of my technicians and then later claims they have been misled by some information given over the phone that may or may not have had something to do with having purchased something from us or having been misled into purchasing something and so forth, how would that be telemarketing? If I call a pizzeria that is listed in the Yellow Pages and order a pizza, is that telemarketing? If I send somebody a fax, is that telemarketing?

You have to focus on the fact that, in telemarketing, a pressure factor is involved. Somebody you do not know calls you on the phone and puts you on the spot.

**Senator Oliver:** You told us that you have never committed a crime, that you have paid \$5,000 to the Montreal Better Business Bureau, and that you have 15,000 customers. What do you do for your 15,000 customers?

**Mr. Kohos:** We certainly sell them a product. We sell them promotional items.

**Senator Oliver:** What constitutes a client? Do they pay you a fee?

**Mr. Kohos:** No. We call them on the phone as a merchant, as a service provider, because we personalize all the products we sell. We make them an offer and they purchase from us.

**Mr. Warren Stelman, Normak Business Communications:** We sell advertising, specialty gift products, promotional products, all customized and personalized. We do most of our business around Christmas. We sell individual gifts.

**Mr. Kohos:** We call them on the phone and get their attention. We try to persuade them to buy a product from us, and then we hang up the phone. We recognize the fact that, sometimes, in the heat of the moment, somebody buys something and, when they

**Le sénateur Oliver:** Pourriez-vous, s'il vous plaît, répondre à ma question concernant l'expression «communications vocales en direct». Je n'ai pas beaucoup de temps.

**M. Kohos:** Nous représentons une entreprise de télémarketing. Ce que nous faisons précisément, c'est ceci: nous décrochons le téléphone et nous communiquons avec une personne qui ne nous a pas demandé de le faire. La question qui nous occupe n'est pas de savoir comment nous avons obtenu cette information, le nom et le numéro de téléphone, et cetera, de cette personne. Il existe aujourd'hui beaucoup de services d'information professionnels. Nous décrochons le téléphone; nous appelons cette personne; nous lui parlons; nous lui offrons un service et nous essayons de lui expliquer pourquoi. En fait, nous essayons de la convaincre d'acheter, aujourd'hui et non demain, un produit ou un service que nous lui offrons. Nous faisons cela directement. C'est à cause de cela qu'il doit exister certaines mesures de protection. Manifestement, le comportement des gens qui font ce que nous faisons doit être contrôlé, et tel est l'objet du projet de loi.

Je possède également une entreprise d'informatique. Si quelqu'un appelle mon magasin et parle à l'un de mes techniciens et qu'ensuite, ce client prétend avoir été induit en erreur par des renseignements qui lui ont été communiqués par téléphone et qui peuvent concerner ou non quelque chose qui a été acheté dans mon magasin ou le fait d'avoir été incité à acheter quelque chose, comment pourrait-il s'agir de télémarketing? Si j'appelle une pizzeria dont le nom apparaît dans les Pages jaunes et si je commande une pizza, s'agit-il de télémarketing? Si j'envoie quelque chose à quelqu'un par télécopieur, s'agit-il de télémarketing?

Le facteur important, dans toute activité de télémarketing, c'est le fait que des pressions sont exercées. Quelqu'un que vous ne connaissez pas vous appelle au téléphone et vous presse d'agir.

**Le sénateur Oliver:** Vous nous avez dit que vous n'avez jamais commis d'acte criminel, que vous avez versé 5 000 \$ au Bureau d'éthique commerciale de Montréal et que vous avez 15 000 clients. Que faites-vous pour ces 15 000 clients?

**M. Kohos:** Nous leur vendons un produit. Nous leur vendons des articles publicitaires.

**Le sénateur Oliver:** Qu'est-ce qui fait de ces gens-là des clients? Vous versent-ils des droits?

**M. Kohos:** Non. Nous les appelons au téléphone à titre de commerçant, de fournisseur de services, étant donné que nous personnalisons tous les produits que nous vendons. Nous leur faisons une offre, et ils achètent par notre intermédiaire.

**M. Warren Stelman, Normak Business Communications:** Nous vendons de la publicité, des produits spéciaux qui peuvent être offerts en cadeau, des articles publicitaires qui sont tous personnalisés. Notre activité est particulièrement intense à l'époque de Noël. Nous vendons des articles qui peuvent être donnés en cadeau.

**M. Kohos:** Nous appelons les gens au téléphone et nous essayons de retenir leur attention. Nous tentons de les persuader de nous acheter un certain article et ensuite, nous raccrochons. Nous reconnaissons que, parfois, les gens peuvent agir



cool down, they may not want it. That is where a lot of the controversy comes in.

Forty-eight hours later, we have a young lady who calls the customer back. That is the only job. She goes through every detail of the sale: "I want to confirm did you purchase this, yes or no? Is this what it should say on it? Did we spell your name right: Yes or no?" We go through every last little detail with them. In fact, all of the calls are recorded for the purpose of customer service and in case somebody comes back and says that we spelled a name wrong.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Kohos. We appreciate you taking the time to appear before us.

Senators, our next witnesses are from the Canadian Bar Association, Mr. Tim Kennish, who is the Executive Member of the Competition Law Section, and Ms Tamra Thomson, the Director of Legislation and Law Reform. Welcome.

**Mr. J. Tim Kennish, Executive Member, Competition Law Section, Canadian Bar Association:** Ms Thomson will make our opening presentation.

**Ms Tamra Thomson, Director of Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** Mr. Chairman, honourable senators, the Canadian Bar Association is very pleased, as always, to appear before this committee today to speak on Bill C-20, an act to amend the Competition Act. The CBA is a national association representing over 34,000 jurists across Canada. The brief before you today has been prepared primarily by the Competition Law Section, with input from our Media and Communications Law Section.

One of the primary objectives of the CBA is to work toward improvement in the law and in the administration of justice. It is in that context that we make our comments before you today. You have received a copy of our brief and our letter.

Mr. Kennish, a member of the executive of the Competition Law Section, will make the substantive remarks today.

**Mr. Kennish:** Mr. Chairman, honourable senators, I wish to thank the committee for inviting us to make known our views on Bill C-20. The Canadian Bar Association has had extensive involvement in the evolution of the present bill from its early days when it was in the form of ideas and a discussion paper, through a consultative panel's review and the presentation of the bill. We presented a comprehensive brief to the House committee and we have this paper that you have before you today.

My comments today, as well as those of our association, will be focused on two areas, namely, the so-called wiretap and whistle blower provisions. Our prior submissions covered a broad range

impulsivement et acheter quelque chose qu'à la réflexion, ils ne veulent pas vraiment. C'est cela qui porte surtout à controverse.

Quarante-huit heures plus tard, une jeune femme va rappeler le client. Son travail consiste uniquement à faire la revue de tous les détails afférents à la vente: «J'aimerais que vous me confirmiez que vous avez acheté ceci ou cela, oui ou non? Est-ce que l'inscription qui doit apparaître sur cet article est bien celle-ci? Est-ce que la façon dont votre nom s'écrit est bien celle-ci: oui ou non?» Nous passons en revue le moindre détail concernant la vente. De fait, tous nos appels sont enregistrés pour que nous puissions nous assurer que nos clients reçoivent un bon service et au cas où quelqu'un rappellerait pour nous dire que son nom n'a pas été épilé correctement.

**Le président:** Merci, monsieur Kohos. Nous sommes heureux que vous ayez pris le temps de venir comparaître devant nous.

Mesdames et messieurs les sénateurs, les témoins suivants représentent l'Association du barreau canadien; il s'agit de M. Tim Kennish, membre du Bureau, Section du droit de la concurrence, et de Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit. Bienvenue.

**M. J. Tim Kennish, membre du Bureau, Section du droit de la concurrence, Association du Barreau canadien:** C'est Mme Thomson qui va vous présenter le début de notre exposé.

**Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien:** Monsieur le président, honorables sénateurs, l'Association du Barreau canadien est très heureuse, comme toujours, de comparaître aujourd'hui devant le comité pour discuter du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la concurrence. L'ABC est une association nationale qui représente plus de 34 000 juristes canadiens. Le mémoire que vous avez devant vous aujourd'hui a été préparé principalement par la Section du droit de la concurrence, en collaboration avec la Section du droit de l'information et des télécommunications.

L'ABC a pour principaux objectifs l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. C'est dans ce contexte que nous vous présentons nos observations aujourd'hui. Vous avez reçu une copie de notre mémoire et de notre lettre d'accompagnement.

M. Kennish, qui est membre du Bureau de la Section du droit de la concurrence va vous présenter les observations de fond que nous souhaitons faire aujourd'hui.

**M. Kennish:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je tiens à remercier le comité de nous avoir invités à faire connaître notre point de vue sur le projet de loi C-20. L'Association du Barreau canadien a été impliquée de près dans l'élaboration du présent projet de loi depuis l'époque où il n'existait que sous la forme d'idées et d'un document de travail, en passant par l'examen par un groupe de consultation, pour aboutir enfin au dépôt du projet de loi. Nous avons transmis au comité de la Chambre des communes un mémoire exhaustif, et nous avons également préparé le document que vous avez maintenant devant vous.

Aujourd'hui, je vais concentrer mes observations, formulées au nom de notre association, sur deux points, c'est-à-dire les dispositions portant sur ce que l'on appelle l'écoute électronique



of areas. Attached to our letter is a copy of the submission that was presented to the Industry committee. If there are any questions relating to that submission, I would be happy to try to deal with them later.

We recognize that all of our comments on these provisions cannot be accommodated. We also want to make the point that there are many issues in Bill C-20 that we consider as being very positive and constructive developments. The two matters I want to talk about are issues that we feel reasonably strongly about with respect not only to the content, but also the process.

Starting with the process, I would comment that, historically, the process of making amendments to the Competition Act has been quite a deliberative one. The two major changes to the legislation in 1975 and 1985 were preceded by a lengthy discussion and debate where public interests were well represented. That approach has been largely followed in regard to Bill C-20, with a few exceptions that are the subject of our comments.

The wiretap provisions are really an amendment to the Criminal Code to extend the authorization to have the interception of private communications applied to three areas of the Competition law enforcement. One is deceptive telemarketing. Another is agreements relating to conspiracies contrary to section 45 of the act. The third is really a subset of that, the bid rigging provisions of the act.

In this case, an extensive consultation process was not followed. The proposed amendments were added to the bill prior to its presentation to the House. While there was some limited consultation on a private basis with some individual stakeholders, that was on a basis where those consulted were asked not to discuss it and to keep the matter confidential. There were relatively few people involved then and there was limited time to reflect.

We think it is unfortunate because this is an extreme and intrusive enforcement tool. In a 1990 Supreme Court of Canada case, Mr. Justice La Forest described it by saying, "One can scarcely imagine a state activity more dangerous to individual privacy than electronic surveillance."

In the course of the discussion about the eventual content of Bill C-20, there were a number of matters that were identified as being somewhat controversial or more problematic. Basically, most of those have been set aside for further or more deliberative consideration. This is what we think would be useful in regard to both of these provisions, however, they are being moved forward.

et sur la dénonciation. Les mémoires que nous avons présentés précédemment portaient sur toute une gamme de sujets. Nous avons joint à notre lettre copie du mémoire que nous avons présenté au comité de l'industrie. Si vous avez quelque question que ce soit à poser à propos de ce mémoire, je serais heureux d'y répondre plus tard.

Nous reconnaissons que toutes nos observations sur ces diverses dispositions ne peuvent pas être prises en compte. Nous souhaitons également souligner qu'il existe dans le projet de loi C-20 de nombreux articles que nous considérons comme des mesures très positives et constructives. Les deux sujets que je veux aborder touchent des questions à propos desquelles nous avons une opinion assez tranchée, que ce soit au point de vue du fond ou de la forme.

Commençons par la forme: en me fondant sur ce qui s'est passé jusqu'à présent, je dirais que le processus de modification de la Loi sur la concurrence est un processus de mûre réflexion. Les deux principales modifications qui ont été apportées à la loi en 1975 et en 1985 étaient l'aboutissement d'un long débat dans le cadre duquel les intérêts du public ont été bien défendus. C'est une approche qui, dans une large mesure, est aussi celle qui a été adoptée en ce qui concerne le projet de loi C-20, à quelques exceptions près, qui font l'objet de nos observations.

Les dispositions concernant l'écoute électronique modifient en fait le Code criminel en permettant d'appliquer l'autorisation d'intercepter des communications privées à trois cas liés à l'application de la Loi sur la concurrence. Il s'agit, en premier lieu, du télémarketing trompeur, en deuxième lieu, d'ententes assimilables aux complots contrevenant aux dispositions de l'article 45 de la loi et, troisièmement, d'une disposition en quelque sorte subsidiaire, celle qui porte sur le truchage des offres.

Dans le cas qui nous occupe, il n'y a pas eu de consultation approfondie. Les amendements ont été apportés au projet de loi avant qu'il soit déposé à la Chambre. Même si ces amendements ont fait l'objet de quelques discussions privées avec certaines parties prenantes, il était entendu que ces consultations resteraient confidentielles. Elles n'ont impliqué que relativement peu de gens à qui on a laissé peu de temps pour réfléchir.

Nous estimons que c'est regrettable, car il s'agit d'un mécanisme extrêmement intrusif. Dans le cadre d'une affaire jugée en 1990 par la Cour suprême du Canada, le juge La Forest a décrit ce mécanisme en disant: «Il est difficile d'imaginer qu'un État puisse avoir une activité plus dangereuse que l'écoute électronique au plan du respect de la vie privée.»

Lors du débat concernant le contenu éventuel du projet de loi C-20, on a répertorié plusieurs sujets qui risquaient particulièrement de porter à la controverse ou de soulever des problèmes. La plupart de ces sujets ont essentiellement été mis de côté pour faire l'objet d'un approfondissement ou d'autres délibérations. C'est un processus qu'il serait utile de suivre, à notre avis, à propos des dispositions portant sur les deux sujets que nous avons mentionnés; toutefois, elles sont maintenant intégrées au texte proposé.

Because of the absence of a broad discussion in regard to the wiretapping provision, we do not think that there is a clear case for its use in the circumstances. The first, and perhaps foremost suggested application of its use, is in the telemarketing area. It is acknowledged that it possibly has a greater legitimacy there, given the nature of the offence, which is primarily by telephone communication in any event. However, there is no experience with the enforcement of the provision without support of the wiretapping process. As is mentioned in our brief to the Industry committee, the telemarketing provisions themselves are extremely comprehensive and broad in their application.

Second, section 45 of the Competition Act, which is the main conspiracy provision, is not in itself a black and white offence that one simply will violate or not. It has a rule of reason standard in it and the quality of its legality depends on several surrounding facts. It could potentially cover many circumstances that may or may not be unlawful.

The bill was amended to restrict its application to four areas where there are agreements relating to prices, the quantity or quality of production markets, channels or methods of distribution. Notwithstanding that narrowing of scope, I think it still has potentially potentials too broad for its scope of application. It could, for example, authorize the invocation of this authority to look at agreements or discussions amongst the parties regarding the use of a common delivery system or entering into arrangements amongst competitors outside their area of competition.

Finally, while bid rigging itself is an offence, it is one where it is not an offence if the parties who have collaborated in making a bid, or proposing to make a bid, have made it known to the person to whom they are making the bid. It is another one in which I question its potential use. Section 45 has been in the act for over 100 years without the apparent necessity for this enforcement assistance. The bid rigging provision has been in the act since 1985, at least. Many people have raised the question. Why, all of a sudden, do we need this now?

The director has issued a guideline that is intended to indicate that this authority will only be used in exceptional circumstances and that, in applying it, they will be guided by the principle of minimalization. While it is comforting on its face, it is in the form of a guideline. When we are talking about criminal provisions and an intrusive enforcement tool, I have a strong preference for the rule of law. The guideline itself was recently re-issued. The facility of amending the policy approach in enforcement is obviously much easier than changing laws.

While it has not been my particular experience, I understand from others in the association that wiretapping authorizations are relatively easy to get. In these cases, of course, there is no advance notice. Later, the other party finds out that an order has been

Étant donné que la disposition concernant l'écoute électronique n'a pas fait l'objet d'un large débat, nous ne pensons pas que, dans les circonstances, il soit clair qu'elle doive être appliquée. Il semble que l'application de cette disposition s'impose principalement dans le cas du télémarketing. On reconnaît qu'il est peut-être plus légitime de l'appliquer dans ce cas, étant donné la nature de l'infraction en cause, puisqu'il s'agit de toute façon de communications téléphoniques. Toutefois, on ne sait pas ce que donnerait l'application de cette disposition sans que l'écoute électronique entre en ligne de compte. Comme nous l'avons mentionné dans notre mémoire au comité de l'industrie, les dispositions portant sur le télémarketing sont, en elles-mêmes, très complètes, et leur application a une très large portée.

Deuxièmement, l'article 45 de la Loi sur la concurrence, c'est-à-dire la principale disposition portant sur la notion de complot, n'est pas une règle noir et blanc que quelqu'un pourrait violer ou non. C'est une disposition d'une nature qui fait penser aux règles de bon sens, et son caractère légal dépend de plusieurs faits secondaires. Cet article pourrait couvrir de nombreuses activités, licites ou illicites.

Le projet de loi a été amendé afin de restreindre son application à quatre domaines, soit les ententes concernant les prix, la quantité ou la qualité des marchés de production et les canaux ou les méthodes de distribution. Même si l'on a ainsi cherché à restreindre le champ d'application de la loi, je pense qu'il est encore potentiellement trop large. Par exemple, on pourrait invoquer ce texte législatif pour examiner des ententes ou des discussions entre les parties intéressées concernant l'utilisation d'un système de distribution commun ou la conclusion d'accords entre concurrents qui n'entreraient pas leur secteur d'activité.

Enfin, même si le trucage des offres est en soi une infraction, si les parties qui ont collaboré pour faire une offre ou qui proposent de le faire ont informé la personne à qui l'offre est faite de leur collaboration, cela cesse d'être une infraction. C'est un autre cas où je mets en question l'usage potentiel que l'on peut faire de cette disposition. L'article 45 existe dans la loi depuis plus de 100 ans sans que l'on ait apparemment eu besoin d'en consolider la mise en application. Quant à la disposition portant sur le trucage des offres, elle existe dans la loi depuis au moins 1985. Bien des gens ont soulevé la question. Pourquoi, tout d'un coup, avons-nous besoin de telles dispositions?

Le directeur des enquêtes et des recherches a émis une ligne directrice afin d'indiquer qu'il n'utilisera ce pouvoir que dans des circonstances exceptionnelles et que lorsqu'il le fera, il se laissera guider par le principe de l'application minimale. Même s'il est réconfortant, en soi, de savoir qu'il procédera ainsi, il ne s'agit que d'une ligne directrice. Lorsqu'on parle de dispositions entraînant des sanctions pénales et d'un mécanisme intrusif, je préfère, de loin, pouvoir invoquer la règle de droit. La ligne directrice en question a été récemment publiée à nouveau. Il est manifestement plus facile, dans le domaine de l'application de la loi, de changer une politique que de modifier les lois.

Même si je n'en ai pas fait moi-même l'expérience, d'autres membres de l'association m'ont laissé entendre qu'il était relativement facile d'obtenir les autorisations voulues en matière d'écoute électronique. Dans ces cas-là, bien évidemment, il n'y a



obtained, and there are limited grounds to object to the use of the obtained evidence on the grounds that the authority may have been improperly issued.

While, obviously, there have to be grounds — and they are mentioned in the submission — it is not a remedy of last resort. My experience in regard to other procedures under the act, such as search and seizure and subpoena processes, is that they seem to be relatively easy to obtain as well.

The Law Reform Commission had recommended that a minimalization principle be incorporated in this law. That recommendation was not followed. I believe the U.S. law in this area does have such provisions.

I will briefly go on to the whistle blower provision. If you have understood our reservations about the wiretap because of the lack of consultation, you will recognize that, in regard to the whistle blower provision introduced by the Industry committee in the House of Commons, an opportunity to discuss it was effectively pre-empted. It is our opinion that this legislation proposal, while it is undoubtedly well intended, is quite misguided and provides a prospect for criminal sanctions being imposed on an employer in respect of otherwise completely lawful behaviour.

To start at the beginning, Mr. Justice Dubin, a respected judge, when asked to express his views on the desirability of such legislation, concluded that it was not necessary. There are two aspects. One is the right of an individual to present his concerns to the director in confidence. There is quite a bit of scope for that in section 29 of the act and under the common law, as I understand it, due to his police informer status.

This provision goes beyond the confidentiality provisions in section 29 of the act, where, in regard to matters the director is otherwise required to keep confidential, he can disclose them for the purposes of the administration or enforcement of the act to other Canadian law enforcement agencies. Apparently, that is not permitted in regard to the disclosure of the identity of a whistle blower in this context.

Second, it imposes a criminal liability on employers who take reprisal actions in regard to an employee who has made a disclosure or has refused to do anything that he considers to be contrary to the act, and where the employee is acting in good faith and with a reasonable ground for thinking that there may have been a problem.

The association's submission details a number of situations where we think the application of these provisions could be problematic. It goes back to a point I made earlier. The provisions

pas de préavis. Ce n'est que plus tard que l'autre partie en cause découvre qu'une ordonnance a été rendue, et il y a peu de motifs que l'on peut invoquer pour s'opposer à l'application de cette ordonnance et dire que l'autorisation n'a pas été obtenue de façon appropriée.

Même si, manifestement, des motifs doivent être invoqués — ils sont indiqués dans le mémoire — il ne s'agit pas d'une mesure de dernier recours. Si j'en crois mon expérience en ce qui a trait aux autres procédures prévues par la loi — par exemple, les perquisitions et les saisies ainsi que les citations à comparaître — il semble que les autorisations nécessaires soient également relativement faciles à obtenir.

La Commission de réforme du droit a recommandé l'intégration du principe d'application minimale à cette loi. Cette recommandation n'a pas été acceptée. Il me semble que la loi américaine qui porte sur le même domaine comporte ce genre de disposition.

Je vais maintenant passer brièvement à la disposition concernant les dénonciations. Si vous avez admis que nous puissions avoir des réserves à propos de la disposition concernant l'écoute électronique parce qu'il n'y a pas eu les consultations voulues, vous reconnaîtrez qu'étant donné que la disposition sur les dénonciations a été intégrée suite à une proposition du comité de l'industrie de la Chambre des communes, cela a interdit toute discussion à ce sujet. À notre avis, cette proposition, même si elle se fonde sans aucun doute sur de bonnes intentions, est tout à fait malavisée et risque d'entraîner l'imposition de sanctions pénales à un employeur, alors que le comportement en cause est parfaitement licite.

Pour reprendre les choses au début, lorsqu'on a demandé au juge Dubin, un homme dont les opinions sont fort respectées, s'il considérait qu'une telle disposition était souhaitable, il a répondu que ce n'était pas nécessaire. Il y a deux éléments à considérer. Premièrement, il y a le droit de tout individu de faire état de ses préoccupations au directeur sous le sceau du secret. À ce que je sache, étant donné son statut d'indicateur de police, des dispositions à cet effet sont prévues dans l'article 29 de la loi et dans la common law.

Cette disposition va au-delà de celle qui concerne la confidentialité et que l'on trouve à l'article 29 de la loi, où il est stipulé que le directeur peut divulguer à d'autres organes canadiens chargés de l'application de la loi des renseignements que, dans d'autres circonstances, il est tenu de garder secrets, lorsqu'il s'agit d'administrer ou de faire exécuter la loi. Apparemment, cela n'est pas permis en ce qui concerne la divulgation de l'identité d'un dénonciateur dans ce contexte.

Deuxièmement, cette disposition rend passibles de sanctions pénales les employeurs qui prennent des mesures de rétorsion contre un employé qui a divulgué un renseignement ou a refusé de faire quelque chose qui, à son avis, est contraire aux dispositions de la loi, lorsque l'employé en question agit de bonne foi et qu'il a des motifs raisonnables de penser qu'un problème peut se poser.

Dans son exposé, l'association fait la revue d'un certain nombre de situations où, à notre avis, l'application de ces dispositions pourrait être problématique. Cela me ramène à un point que j'ai

of the act are complex. It is difficult for employees to make these judgment calls and, also, they may well be acting in good faith. They may think there is a reasonable concern but it may be quite misguided. We have detailed some examples in the paper.

The possibility extends to the whistle blower provisions also applying to the civil provisions of the act, which are recognized to be economically complex issues. That is why we have the competition tribunal, an expert body, deliberating over those kinds of issues.

To conclude, we are suggesting the deletion of both provisions from the present bill, with a view to having them considered further in the ongoing review of the act, which the director has indicated will now be a regular thing. There are a number of other agenda items, which they are continuing to consider.

**Senator Meighen:** Welcome, Mr. Kennish and Ms Thomson. This so-called last moment situation seems to confront us frequently. By everybody's admission, there have been extensive consultations. In fact, there have even been amendments to the bill, as I read it in here, when it died on the order paper for the last time. However, as I understand your submission, there are two serious reservations with regard to the wiretap and the whistle blowing area, along with a number of other less fundamental concerns that you have outlined in your brief.

If we were not able to reach a consensus here with respect to the amendments you suggest, do you feel that the bill, as it is now proposed, is preferable to be enacted into law or to be left to wither?

**Mr. Kennish:** As I said, we think there is a lot in this bill that is helpful. There are technical amendments and other provisions that are positive changes. In this case, the wiretap provision is probably one of the most significant provisions of the bill. It is regrettable that it has come up at the last minute and there was not the proper consultation.

Yes, I would like to see the bill go through. In regard to these provisions, we think they should be hoisted and given more consideration. We are not necessarily saying that they should be killed inevitably. We are saying there has not been the kind of discussion anywhere that there has been in regard to most of the other provisions in the act.

**Senator Meighen:** I appreciate that. With respect to wiretap, if I could wave a magic wand and convince you that authorizations would be henceforth more difficult to come by, would that allay your concerns? I think you alluded to the ease with which authorizations can be obtained.

soulevé plus tôt. Les dispositions de la loi sont complexes. Il est difficile, pour un employé, de peser le pour et le contre et par ailleurs, il peut fort bien agir de bonne foi. Il peut penser qu'il a des motifs raisonnables mais pour autant, une telle notion peut être tout à fait malavisée. Nous donnons des exemples détaillés dans notre document.

Les mêmes remarques s'appliquent aux dispositions sur la dénonciation qui entrent dans le domaine du droit civil et qui, on le reconnaît, soulèvent des questions économiques complexes. C'est la raison pour laquelle il existe un tribunal de la concurrence, un organe spécialisé qui est chargé de considérer ce genre de dossier.

En conclusion, nous suggérons de supprimer les deux dispositions qui se trouvent actuellement dans le projet de loi de façon à ce qu'elles puissent être considérées de façon plus approfondie dans le cadre de l'examen dont la loi fera régulièrement l'objet, comme l'a indiqué le directeur. Il y a plusieurs autres dispositions dont on va continuer à délibérer.

**Le sénateur Meighen:** Bienvenue, monsieur Kennish et madame Thomson. Il semble que nous soyons souvent confrontés au problème que posent des décisions prises présument dans une catastrophe. De l'aveu de tout le monde, il y a eu des consultations de grande envergure. De fait, le projet de loi avait même été amendé, comme je peux le lire ici, lorsqu'il est mort la dernière fois au Feuilleton. Toutefois, si je comprends bien ce que vous déclarez dans votre mémoire, vous avez de sérieuses réserves sur deux points, l'écoute électronique et la dénonciation, ainsi que plusieurs autres sujets moins fondamentaux, dont vous faites état dans votre document.

Si nous n'étions pas en mesure de parvenir à nous entendre à propos des amendements que vous suggérez d'apporter, pensez-vous qu'il serait préférable de donner force de loi au texte que l'on nous propose d'adopter ou de le laisser sur une tablette?

**M. Kennish:** Comme je l'ai déclaré, nous pensons qu'il y a beaucoup de choses utiles dans ce projet de loi. Les amendements techniques ainsi que d'autres dispositions sont des changements positifs. En l'occurrence, la disposition portant sur l'écoute électronique est probablement l'une de celles qui ont le plus d'importance. Il est regrettable qu'elle ait été ajoutée à la dernière minute et qu'il n'y ait pas eu de consultation appropriée.

Oui, j'aimerais que le projet de loi soit adopté. En ce qui a trait à ces dispositions, nous estimons qu'elles devraient être extirpées du projet de loi et considérées de plus près. Cela ne veut pas dire qu'à notre avis, elles devraient être supprimées, purement et simplement. Nous voulons seulement souligner qu'elles n'ont pas fait l'objet, à quelque niveau que ce soit, du genre de débat qu'ont suscité la plupart des autres dispositions que l'on trouve dans la loi.

**Le sénateur Meighen:** Je le reconnais. En ce qui concerne l'écoute électronique, si je pouvais vous convaincre, d'un coup de baguette magique, que les autorisations seront difficiles à obtenir, est-ce que cela atténuerait vos craintes? Je pense que vous avez fait allusion à la facilité avec laquelle on peut obtenir ces autorisations.



**Mr. Kennish:** That is part of the concern. I think there is also a question of whether this enforcement assistance is really required. I guess I would say that, if we had to pick and choose, the telemarketing provision is probably a better application for this tool than the other areas we are questioning.

**Senator Meighen:** Just because it is of personal interest to me, I have a question on the possible conflict between subsection 1(3)(b)(i) and section 206 of the Criminal Code. According to your brief, you see a possible conflict. I suppose judicial interpretation is not necessarily inevitable. Personally, my work involves section 206.

**Mr. Kennish:** You work more on it than I do.

**Senator Meighen:** It is the provision dealing with lotteries and contests. You say that skilled contests that require consideration to enter are permitted under section 206. I would not dispute that, although there are some that are not permitted if the prize consists of goods, wares or merchandise. Leaving that aside, is this a clear conflict, in your view, or a possible conflict?

**Mr. Kennish:** I would have to defer to what we have said in the submission. I have not reviewed it recently.

**Senator Meighen:** I was trying to get some free advice from you.

**Mr. Kennish:** I can call you later. Right now, I do not have an answer.

**Senator Tkachuk:** I am concerned about the telemarketing definition. It relates to your concern on whistle blowing and wiretapping. I asked a previous witness about this. Telemarketing would be defined for the purpose of proposed section 52.1(1) to mean:

In this section, "telemarketing" means the practice of using interactive telephone communications for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or the use of the product or for the purpose of promoting, directly or indirectly, any business interest.

The previous witness who just appeared before us said that telemarketing is the systematic use of out-bound live voice interactive telephone communications to sell products or services directly to persons, neither initiating nor requesting such a solicitation. I would add to that, "and inviting a response." To me, that is telemarketing. You are telephoning someone unsolicited and offering to sell something. You want to close the sale or get a response. You get the credit card number, sell the product and then mail it.

**M. Kennish:** Cela fait partie des choses qui nous inquiètent. Nous nous demandons également, je pense, s'il est vraiment nécessaire de donner ainsi plus de force aux mesures d'exécution de la loi. Je suppose qu'à choisir, je dirais que la disposition qui porte sur le télémarketing est probablement une meilleure application de ce mécanisme que les autres dispositions que nous remettons en question.

**Le sénateur Meighen:** Juste parce que cela m'intéresse personnellement, j'aimerais vous poser une question sur l'éventuelle incompatibilité entre le sous-alinéa 52.1(3)b(i) et l'article 206 du Code criminel. D'après ce que vous dites dans votre mémoire, il se pourrait que ces dispositions soient incompatibles. Je suppose qu'une interprétation judiciaire n'est pas nécessairement inévitable. Personnellement, mes travaux portent sur l'article 206.

**M. Kennish:** Vous vous y intéressez de plus près que moi.

**Le sénateur Meighen:** Il s'agit de la disposition qui traite des loteries et des concours. Vous dites que l'article 206 autorise les concours d'aptitude qui nécessitent une contrepartie pour participer. Je ne conteste pas cela, même s'il y en a qui ne sont pas autorisés lorsque les prix consistent en biens matériels ou marchandises. Laissons cela de côté; à votre avis, y a-t-il clairement incompatibilité ou est-ce une possibilité?

**M. Kennish:** Il faudrait que je me reporte à ce que nous avons déclaré dans notre mémoire. Je ne l'ai pas passé en revue récemment.

**Le sénateur Meighen:** J'essayais d'obtenir gratuitement votre avis en la matière.

**M. Kennish:** Je peux vous appeler plus tard. Je ne peux pas vous donner de réponse tout de suite.

**Le sénateur Tkachuk:** La définition du télémarketing m'inquiète. Il y a un lien avec les réserves que vous exprimez à propos de la dénonciation et de l'écoute électronique. J'ai posé la question au témoin qui s'est présenté avant vous. Aux fins du paragraphe 52.1(1) du projet de loi, le télémarketing est défini de la façon suivante:

Dans le présent article, «télémarketing» s'entend de la pratique de la communication téléphonique interactive pour promouvoir directement ou indirectement soit la fourniture ou l'utilisation d'un produit, soit des intérêts commerciaux quelconques.

Selon le témoin précédent, le télémarketing est l'utilisation systématique de communications téléphoniques vocales interactives, en aval et en direct, pour vendre des produits ou des services directement à des personnes qui n'ont pas demandé à être sollicitées. J'ajouterais à cela que l'objet est aussi de «chercher à obtenir une réponse». À mes yeux, le télémarketing, c'est cela. Vous téléphonez à quelqu'un qui ne vous a rien demandé et vous lui offrez de lui vendre quelque chose. Vous voulez soit conclure la vente, soit obtenir une réponse. La personne en question vous donne son numéro de carte de crédit, vous vendez le produit en question et vous le lui envoyez par la poste.

It seems to me that this could be like talking on the telephone. For example, I am talking with Don Oliver who is a lawyer. We are talking about one matter when Don reminds me that I have not written my will and that his law office does wills. He has thus initiated a business proposition to me over the telephone. According to the definition, in the casual interactive telephone conversation he immediately falls under this provision of the act.

That is why I asked about the Internet and chat lines. Someone could initiate a wiretap or someone could whistle blow on Donald for selling me a will over the telephone. Frankly, I find this very frightening.

**Mr. Kennish:** In regard to that provision, that is really one of the burdens of our submission, including the fact that it has not previously had any enforcement experience. However, we think the language in the telemarketing section is so broad that it is going to potentially expose a great deal of activity to this kind of action.

**Senator Tkachuk:** You will have to help me because I am not a lawyer. It seems to me that the way this provision is written, an aggressive bureaucrat could attack anyone and he could find a reason for doing it. There could be many problems associated with the whistle blowing. You could be dealing with people who just do not like someone. There is a problem now with the media being so big and so powerful. The investigation of a matter is often just as harmful as the actual offence. In other words, the papers carry a story about a business being investigated. In the meantime, the business loses customers. The business goes bankrupt and, six months later, it is reported that there never was anything to substantiate the charge.

**Mr. Kennish:** It is a concern. The Competition Bureau recognizes to a certain degree its power to cause harm. Part of our comment is we would prefer to see the safeguards in the legislation as opposed to guidelines that are non-binding, that cannot be revised and are not subject to change.

**Senator Angus:** That is on the wiretap.

**Mr. Kennish:** Yes, on that part. They have issued guidelines explaining the application of these other provisions as well, which raise similar issues.

**Senator Tkachuk:** Would it be a good idea to make the telemarketing definition a little more explicit?

**Mr. Kennish:** We pointed out that, if the Internet is not to be part of the scope of this section, the definition should be amended to state live voice interactive telephone communications.

Il me semble que c'est comparable à n'importe quelle conversation téléphonique. Par exemple, j'appelle Don Oliver, qui est avocat. Nous parlons de choses et d'autres lorsque Don me rappelle que je n'ai pas fait mon testament et que son cabinet s'occupe de ce genre de chose. Ce faisant, il m'a fait une proposition d'affaire par téléphone. Si l'on s'en tient à la définition, cette conversation téléphonique interactive informelle tombe immédiatement sous le coup de cette disposition de la loi.

C'est la raison pour laquelle j'ai posé une question à propos de l'Internet et des réseaux téléphoniques. On pourrait demander qu'ils soient mis sous écoute ou bien quelqu'un pourrait dénoncer Donald parce qu'il a essayé de me vendre ses services par téléphone en me proposant d'établir mon testament. En toute franchise, je trouve cela très effrayant.

**M. Kennish:** En ce qui a trait à cette disposition, c'est vraiment celle que nous trouvons la plus inquiétante, surtout si l'on prend en compte le fait que l'on ne peut se baser sur aucun antécédent en matière de mise en application. Quoi qu'il en soit, nous estimons que l'énoncé utilisé dans l'article portant sur le telemarketing a une telle portée qu'il est fort possible que de nombreuses activités entraîne ce genre de poursuites.

**Le sénateur Tkachuk:** Il va falloir que vous m'aidiez, car je ne suis pas avocat. Il me semble qu'étant donné la façon dont cette disposition est rédigée, tout bureaucrate ayant l'agressivité voulue pourrait s'attaquer à quelqu'un et trouver une bonne raison de le faire. Les dénonciations pourraient entraîner de nombreux problèmes. Il se pourrait, par exemple, que cela pousse à agir des gens qui n'aiment pas un tel ou un tel. Le caractère monopolistique des médias et les pouvoirs qu'ils détiennent posent actuellement un problème, et une enquête se révèle souvent aussi dommageable que l'infraction qui en est la cause. Par exemple, les journaux rapportent que telle ou telle entreprise fait l'objet d'une enquête. Pendant qu'elle est en cours, l'entreprise perd des clients. Elle finit par faire faillite et, six mois plus tard, on annonce que rien ne justifie les accusations qui ont été portées.

**M. Kennish:** C'est quelque chose de préoccupant. Le Bureau de la concurrence reconnaît que dans une certaine mesure, les pouvoirs qu'il détient peuvent causer un préjudice. Parmi les observations que nous avons faites, nous avons indiqué que nous préférons que les recours en la matière soient énoncés dans le texte législatif et non dans des lignes directrices qui n'ont aucun caractère obligatoire et qui peuvent fort bien n'être ni réexaminées ni modifiées.

**Le sénateur Angus:** Cela concerne l'écoute électronique.

**M. Kennish:** Oui, c'est cela. On a publié des lignes directrices pour expliquer comment s'appliquent également les autres dispositions qui soulèvent les mêmes questions.

**Le sénateur Tkachuk:** Serait-ce une bonne idée de faire en sorte que la définition de telemarketing soit un peu plus explicite?

**M. Kennish:** Nous avons souligné que, si cet article ne couvre pas l'Internet, on devrait amender la définition et dire qu'il s'agit de communications téléphoniques interactives vocales et en direct.

**Senator Tkachuk:** This includes 800 calls. This is very serious. As an example, I receive a call from the store that sells my wife clothes. They remind me that it is my wife's birthday and that they have an item they know she will like; that it only costs \$850. Is that telemarketing?

**Mr. Kennish:** I would say it is for the purpose of promoting a product.

**Senator Tkachuk:** However, in this example, I know the caller and I say, "You are telephoning me again. You telephoned me before for our anniversary." She is telemarketing. She telephoned me and is inviting a response. Does she have to go through all this?

**Mr. Kennish:** The language here is drawn and cast in broad terms. I think there is a potential for including situations that you would not expect. It suggests that you are going to require enlightened enforcement. I think the resources of the bureau will limit them to the more serious areas. However, I think there are concerns about the potential for its use outside of those areas that we would think are the principal concerns.

**Senator Tkachuk:** There are other examples. Companies are calling customers to cross-sell products. If you have an Esso credit card, you get a call that they have insurance that protects your credit card. They are cross-marketing products all the time by telephone, yet they are telephoning someone they know, a person who uses their services. I think that is telemarketing. They are inviting a response. It seems to me that there are all sorts of human behaviour on the telephone; someone is selling somebody something, somewhere, all the time.

**Mr. Kennish:** With respect to this whole area, I would refer to our submission. I am not the author of this particular part of the paper. The Industry committee received the submission that is attached to the paper you have. It contains our comments on the bill as well as some suggested revisions to the telemarketing provisions.

**Senator Angus:** I read your letter very carefully, particularly insofar as the whistle blowing provisions are concerned. I found your comments to be most persuasive. Being a lawyer, I was very interested. Two days ago, when the director appeared before us, I listened carefully to what he said. He confirmed that these provisions were introduced after the fact, after the first reading of the bill; that effectively there was not the same opportunity to discuss these provisions. He talked about Justice Dubin. He talked about the bar, and that he had gone to Toronto. Do I assume that means you?

**Le sénateur Tkachuk:** Cela comprend les appels aux numéros de code 800. C'est très grave. Par exemple, je reçois un appel du magasin où ma femme achète ses vêtements. La personne qui est au bout du fil me rappelle que c'est l'anniversaire de ma femme et me dit qu'il y a en magasin un article qui devrait lui plaire; que cet article ne coûte que 850 \$. S'agit-il de télémarcheting?

**M. Kennish:** Je dirais que cet appel a pour objet de promouvoir la vente d'un produit.

**Le sénateur Tkachuk:** Toutefois, dans cet exemple, je connais la personne qui m'appelle et je lui dis: «C'est la deuxième fois que vous m'appelez. Vous m'avez téléphoné avant notre anniversaire de mariage.» La personne qui m'appelle fait du télémarcheting. Elle m'a téléphoné et elle me demande de réagir. Est-elle assujettie à tout cela?

**M. Kennish:** En l'occurrence, les termes qui sont utilisés sont très généraux. Je pense qu'il est possible que l'énoncé s'applique à des situations que l'on n'a pas prévues. Cela amène à penser que cette disposition doit être exécutée de façon éclairée. Étant donné les ressources dont il dispose, le Bureau de la concurrence devra, je pense, se limiter aux cas les plus graves. Néanmoins, on a lieu de s'inquiéter de l'utilisation possible de ces dispositions dans des situations où ne se posent pas les principaux problèmes auxquels on cherche à s'attaquer.

**Le sénateur Tkachuk:** Il y a d'autres exemples. Certaines entreprises appellent leurs clients pour essayer de leur vendre les produits d'autres entreprises. Si vous avez une carte de crédit d'Esso, on peut vous appeler et vous proposer une assurance afin de protéger votre carte. Esso fait constamment de la commercialisation croisée par téléphone, mais dans ce cas, il s'agit d'une entreprise qui appelle des gens qui lui sont connus, des gens qui ont déjà recours à ses services. Je pense que cela constitue du télémarcheting. On s'attend à ce que les gens réagissent. Il me semble qu'au téléphone, il y a toutes sortes de comportements possibles à cet égard; quelqu'un essaie toujours de vendre quelque chose à quelqu'un d'autre.

**M. Kennish:** Je vous demandais de bien vouloir vous rapporter à ce que l'on dit en la matière dans notre mémoire. Je ne suis pas l'auteur de cette partie du document. Le mémoire qui est joint au document que vous avez entre les mains a été transmis au comité de l'industrie. On y trouve nos observations à propos du projet de loi, ainsi que les amendements que nous suggérons d'apporter aux dispositions concernant le télémarcheting.

**Le sénateur Angus:** J'ai lu votre lettre très attentivement, notamment en ce qui concerne les dispositions sur la dénonciation. J'ai trouvé vos observations des plus convaincantes. Étant avocat, cela m'intéresse beaucoup. Il y a deux jours, lorsque le directeur a comparu devant nous, j'ai écouté attentivement ce qu'il a dit. Il a confirmé que ces dispositions ont été introduites après coup, après l'étape de la première lecture du projet de loi; qu'effectivement, les circonstances n'avaient pas permis de discuter de ces dispositions comme on l'avait fait pour les autres. Il a parlé du juge Dubin. Il a parlé du Barreau et il a mentionné qu'il était allé à Toronto. Dois-je présumer que cela signifie qu'il est allé vous voir?



**Mr. Kennish:** Not in regard to the whistle blower provision. As I understood it, it saw the light of day at the Industry committee. I am not sure it is even being put forward by the bureau.

With respect to the wiretap provision, that was a bureau initiative. I think it was prompted by an agreement Canada entered into with the U.S. in this area in November of last year. Therefore, it came late in the process. They included it in the bill. They talked to a number of stakeholders, but I was not one of them. However, that is not the reason. What it did was it prevented us from taking the temperature of the profession and, in particular, of the people who practise in the area affected. We did not get their views and we still have not done that. What we hear is people are not in agreement that they support what you are being asked to consider.

**Senator Angus:** I know one lawyer in Toronto by the name of Mr. Hunter who used to have the same job, I believe, as the director who, in future, will be called the "Commissioner." I am sympathetic to the views you have expressed. You gave very good examples of how horrible injustices could occur if somebody, in effect, squeals or innocently, not hearing both sides of the conversation, thinks that price fixing is going on.

I understand the director knows about these representations that you are making and that he has not expressed any concerns about them. Are you really as concerned as it appears in your letter? Does the Competition Law Section generally share those views?

**Mr. Kennish:** As a group, we have not dealt with it beyond recommending that more time be given for considerations on the wiretapping provision. In regard to the whistle blower provision, I am not sure there is a difference of view. As I said, I think it was intended to assist people who find themselves in an awkward position; those who think they have been asked to violate the act with a potential for personal liability exposure and the possibility of facing reprisals if they report it.

We are pointing out the overkill. There is protection already for these people. The situation is not easy for employers if you are going to create that kind of situation in dealing with employees.

**Senator Angus:** Senator Meighen indicated earlier that we often find ourselves in a last moment situation after extensive consultation on a bill. However, you are putting very thoughtful issues before us. Sometimes there is negotiation. You have made many points. In your brief and in your letter you talk about the two sections, the whistle blowing and 47, which I think have had a good airing. You have pleaded your case in different fora, but you have lost your case on the whistle blowing.

**M. Kennish:** Pas en ce qui concerne la disposition sur la dénonciation. À ce que je sache, cette disposition a vu le jour au comité de l'industrie. Je ne suis même pas sûr qu'elle ait été proposée par le bureau.

En ce qui a trait à la disposition sur l'écoute électronique, elle découle d'une initiative qui a été prise par le bureau, dans la foulée, je pense, d'un accord en la matière conclu entre le Canada et les États-Unis en novembre de l'année dernière. Par conséquent, c'est une disposition qui a été incluse sur le tard. Il a été décidé de l'intégrer au projet de loi. Plusieurs parties prenantes ont été consultées, mais je n'en faisais pas partie. Quoi qu'il en soit, là n'est pas la raison de mes préoccupations à ce sujet. Cette façon de procéder nous a empêchés de prendre le pouls des membres de notre profession, notamment ceux dont la pratique touche le domaine affecté par cette disposition. Nous n'avons pas pu leur demander leur avis, et d'ailleurs, nous ne l'avons pas encore fait. D'après ce qu'on nous dit, la disposition qu'on vous demande de prendre en considération ne jouit pas d'un appui unanime.

**Le sénateur Angus:** Je connais un avocat de Toronto, qui s'appelle M. Hunter, et qui a occupé la même fonction, je crois, que le directeur qui, à l'avenir, s'appellera le «commissaire». Je partagerais volontiers le point de vue que vous avez exprimé. Vous avez donné de très bons exemples des horribles injustices qui pourraient être commises au cas où quelqu'un, en toute innocence, n'ayant entendu qu'une partie de la conversation entre deux personnes, pense qu'il y a collusion entre elles pour fixer les prix et les dénonce.

Je crois savoir que le directeur est au courant des arguments que vous avez avancés et qu'il n'a pas exprimé de réserves à ce propos. Êtes-vous réellement aussi préoccupés que vous le dites dans votre lettre? Est-ce que, de façon générale, la Section du droit de la concurrence partage ce point de vue?

**M. Kennish:** Notre groupe n'a pas vraiment approfondi les choses, à part recommander que l'on prenne plus de temps pour examiner la disposition sur l'écoute électronique. En ce qui a trait à celle qui concerne les dénonciations, je ne suis pas sûr qu'il y ait divergence de vues. Comme je l'ai dit, je pense que cette disposition a pour objet d'aider des gens qui se trouvent dans une position délicate; ceux qui pensent qu'on leur a demandé de violer la loi, avec le risque d'en être tenus personnellement responsables que cela représente, ainsi que la possibilité de subir des mesures de rétorsion s'ils avisent les autorités.

Ce que nous soulignons, c'est qu'on fait de la surenchère. Les gens en question sont déjà protégés par la loi. Si on place les employeurs dans ce genre de situation, cela ne va pas faciliter leurs relations avec leurs employés.

**Le sénateur Angus:** Le sénateur Meighen a déclaré plus tôt que souvent, nous nous retrouvons face à des dispositions prises en catastrophe, alors que le projet de loi lui-même a fait l'objet de consultations de grande envergure. Quoi qu'il en soit, les questions que vous avez soulevées donnent beaucoup à réfléchir. Parfois, on négocie. Vous avez souligné de nombreux points. Dans votre mémoire et dans votre lettre, vous parlez des deux articles, celui qui concerne la dénonciation et l'article 47 qui, à mon avis,



Would I be right in thinking that, if you had a wish list and you could only have one thing listed in that letter, it would be the whistle blower issue?

**Mr. Kennish:** No, we feel more strongly about the wiretap provision.

**Senator Angus:** I know it is listed first in your letter.

**Mr. Kennish:** Yes.

**Senator Oliver:** He said there is no clear case for its use.

**Mr. Kennish:** We do not think the case has been made out.

**Senator Angus:** Are you not as worried about section 66?

**Mr. Kennish:** We have made a recommendation that, if the section is going to be continue to be law, a revision be made to take away some of the problems that we see in its application so that an employer would not be subject to criminal prosecution if he acted with a reasonable appreciation that he was violating the law.

**Senator Angus:** That would go a long way to alleviate that problem.

**Mr. Kennish:** We think that it would go a long way to deal with it.

**Senator Kenny:** May I ask how long it takes to get the temperature of a group.

**Senator Oliver:** It takes six months.

**Senator Kenny:** Does it take that long to canvass your members?

**Mr. Kennish:** No. We have committees in all areas. We get people together and have them provide an opinion. We can then present our views on issues within a couple of months at the most. In some areas, there is a wide body to consult with. In other areas, it is much more limited, depending on the subject matter.

**Senator Kenny:** Is two weeks unreasonable then?

**Mr. Kennish:** We have been able to form this view on very short notice. We think our input as well as the input of more people should be hoisted and reconsidered more fully.

**Senator Oliver:** In the letter dated November 18 that the Canadian Bar Association sent to Senator Michael Kirby, it is stated that, in relation to wiretap, you urge the Senate Banking Committee to recommend deletion of clause 47 from Bill C-20. Is that what you are saying today?

**Mr. Kennish:** That is right.

ont été examinés très ouvertement. Vous avez plaidé votre cause devant diverses instances, mais en ce qui concerne la dénonciation, vous avez perdu.

Ai-je raison de penser que si vous étiez obligés de faire mention d'une seule chose dans cette lettre, ce serait la question des dénonciations que vous retiendriez?

**M. Kennish:** Non, nous avons des réserves plus sérieuses à propos de la disposition sur l'écoute électronique.

**Le sénateur Angus:** Je sais que cela arrive en tête de liste dans votre lettre.

**M. Kennish:** Oui.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur a déclaré que l'on n'a pas clairement démontré la nécessité d'avoir recours à cette disposition.

**M. Kennish:** À notre avis, la chose reste à prouver.

**Le sénateur Angus:** N'avez-vous aucune réserve à propos de l'article 66?

**M. Kennish:** Nous avons recommandé que, si l'article doit avoir force de loi, on le révisé pour éliminer certains des problèmes qu'entraîne, selon nous, son application et faire en sorte qu'un employeur ne puisse faire l'objet de poursuites pénales s'il est raisonnablement convaincu de ne pas contrevenir à la loi.

**Le sénateur Angus:** Cela contribuerait beaucoup à circonscrire ce problème.

**M. Kennish:** Nous pensons que cela contribuerait beaucoup à le régler.

**Le sénateur Kenny:** Puis-je vous demander combien de temps cela prend pour prendre le pouls d'un groupe.

**Le sénateur Oliver:** Cela prend six mois.

**Le sénateur Kenny:** Il vous faut tout ce temps pour sonder les membres de votre groupe?

**M. Kennish:** Non. Nous avons des comités dans tous les domaines. Nous réunissons les intéressés et nous leur demandons de nous donner un avis. Nous pouvons présenter une opinion sur une question donnée en deux mois de temps, au plus. Certains dossiers exigent que nous consultations beaucoup de gens. Dans d'autres domaines, c'est beaucoup plus limité, tout dépend du sujet.

**Le sénateur Kenny:** Alors, un délai de deux semaines est-il raisonnable?

**M. Kennish:** Nous avons réussi à formuler cette opinion dans des délais très serrés. Nous estimons que l'on devrait extirper des témoignages notre opinion et celles d'autres intervenants et les reconsidérer plus attentivement.

**Le sénateur Oliver:** Dans la lettre datée le 18 novembre et adressée au sénateur Michael Kirby, l'Association du Barreau canadien presse le comité sénatorial permanent des banques et du commerce de recommander la suppression de l'article 47 du projet de loi C-20, article qui porte sur l'écoute électronique. Est-ce ce que vous recommandez aujourd'hui?

**M. Kennish:** C'est exact.

**Senator Oliver:** In addition to that, with respect to whistle blowing, 66.1 and 66.2, you recommend that they be deleted from the bill and forwarded to the Competition Bureau for consideration and public consultation in the next round of amendments to the Competition Act. Is that correct?

**Mr. Kennish:** That is correct.

**Senator Oliver:** If both of those clauses are deleted and the bill is otherwise passed, do you feel that the bureau would have authority to fight some of the telemarketing frauds that we have read about in *Maclean's* magazine and heard about elsewhere? Would they have the necessary power and the strength?

**Mr. Kennish:** That is a slightly different side of the issue. What we are saying is that we are not aware of the need for this. I am not aware of the need, however, I cannot say that there is no need. I am just saying that, through experience with the provision or otherwise, no case has been made out for it. To my understanding, wiretapping is not a tool that is extensively used in the anti-trust area in the U.S.

**Senator Oliver:** The final question I want to ask you concerns the use of the word "guideline." When you were giving your direct evidence, you said you personally have a strong preference for the rule of law. What is the difference between a provision not being in a statute and the bureau having the power to make guidelines from time to time? Can you explain this to us?

**Mr. Kennish:** The guideline is a statement of the enforcement policy of the bureau, and it is subject to change with their views of what is appropriate enforcement emphasis. In addition, in regard to a number of the provisions on which they have issued guidelines, they are not the only people who can enforce the law. There are private damage action provisions that can be taken in regard to most of the criminal provisions. In regard to certain criminal provisions, private citizens can bring actions. Therefore, the guidelines do not necessarily speak definitively on the issue because other people will not be subject to the constraints of those guidelines. That is one thing. Then the guidelines specifically state these are non-binding and they are general.

**Senator Oliver:** Would your preference be to have the provision in the law?

**Mr. Kennish:** Yes, in regard to the wiretapping provision in particular, because it is such an intrusive tool.

**Senator Oliver:** Finally, can you explain what you mean by "hoist"?

**Le sénateur Oliver:** En outre, en ce qui concerne les articles 66.1 et 66.2 qui traitent de la dénonciation, vous recommandez qu'ils soient supprimés du projet de loi, que le Bureau de la concurrence soit chargé de les examiner et qu'ils fassent l'objet de consultations publiques lorsqu'on envisagera à nouveau d'apporter des modifications à la Loi sur la concurrence. Est-ce exact?

**M. Kennish:** C'est exact.

**Le sénateur Oliver:** Si ces deux articles sont supprimés et si les autres dispositions du projet de loi sont adoptées, pensez-vous que le bureau aura le pouvoir voulu pour lutter contre certaines pratiques frauduleuses de télémarketing dont le magazine *Maclean's* a fait état et dont nous avons entendu parler ailleurs? Est-ce que le bureau aura le pouvoir et la détermination nécessaires?

**M. Kennish:** Vous soulevez là un aspect un peu différent de la question. L'argument que nous avançons, c'est qu'à notre connaissance, cette disposition n'a pas de nécessité. Cependant, je dis bien à notre connaissance, car je ne peux pas dire que cette disposition n'a effectivement pas de nécessité. C'est simplement que l'on n'a donné aucun motif valable, fondé sur l'expérience passée ou sur autre chose. À ce que je sache, l'écoute électronique n'est pas un mécanisme largement utilisé aux États-Unis pour lutter contre les pratiques commerciales restrictives.

**Le sénateur Oliver:** La dernière question que je souhaite vous poser porte sur l'expression «ligne directrice». Dans le cours de votre témoignage, vous avez dit que, personnellement, vous préféreriez de loin la règle de droit. Quelle différence cela fait-il lorsqu'une disposition n'est pas intégrée dans un texte législatif et que le bureau a le pouvoir d'adopter des lignes directrices à cet égard, le cas échéant? Pouvez-vous nous expliquer cela?

**M. Kennish:** Les lignes directrices énoncent la politique suivie par le bureau pour faire appliquer la loi et elles peuvent être modifiées pour mettre l'accent sur la façon que l'on estime la plus appropriée d'exécuter la loi. En outre, si l'on en juge par plusieurs dispositions à propos desquelles le bureau a émis des lignes directrices, cet organe n'est pas le seul qui puisse faire exécuter la loi. La plupart des dispositions à caractère pénal peuvent donner lieu à des poursuites privées en dommages-intérêts. Dans certains cas, les simples citoyens peuvent tenter des poursuites. Par conséquent, le fait qu'il existe des lignes directrices à propos de telle ou telle disposition ne règle pas le problème définitivement, parce que certaines personnes échappent aux contraintes imposées par ces directives. C'est une chose. Deuxièmement, il est précisé que les lignes directrices n'ont aucun caractère obligatoire et qu'elles sont d'ordre général.

**Le sénateur Oliver:** Préféreriez-vous donc une disposition qui fait partie de la loi?

**M. Kennish:** Oui, notamment en ce qui concerne la disposition portant sur l'écoute électronique, car il s'agit d'un mécanisme tellement intrusif.

**Le sénateur Oliver:** Une dernière chose: pouvez-vous m'expliquer ce que vous voulez dire lorsque vous employez le mot «extirper»?

**Mr. Kennish:** I mean pull it out, delete it from the bill. I apologize for being colloquial.

**Senator Oliver:** Do you mean suspend it for a period of months or take it out completely?

**Mr. Kennish:** I would delete it from this bill, proceed with the legislative process and with a direction to the Competition Bureau to have it considered in the next round of amendments.

**Senator Oliver:** Would it be sufficient if these provisions were only suspended while you and other stakeholders met with the bureau to see if you could work out language that would be more suitable?

**Mr. Kennish:** I think that is a somewhat unusual process. It would not be the preferred way, but you would be more familiar with the process than I.

**The Chairman:** Senators, in light of the comments that we have heard today from a number of witnesses, I think the best way to proceed would be to ask the staff to summarize those comments. We would then have a record that we can use in discussions with the representatives from the Competition Bureau. If the senators agree, I would prefer to not proceed with the witnesses from the Competition Bureau now. We can proceed with them a week from today, at which time we will have a record of all the comments made today. Is that all right?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I would like to suggest that we proceed to an *in camera* meeting.

The committee continued *in camera*.

---

OTTAWA, Thursday, December 3, 1998

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to consider Bill C-20, to amend the Competition Act and to make consequential and related amendments to other Acts.

**Senator David Tkachuk** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Deputy Chairman:** Our witnesses today are from Industry Canada. I understand that you have an opening statement, Mr. von Finckenstein. The floor is yours.

**Mr. Konrad von Finckenstein, Director of Investigation and Research, Competition Bureau, Department of Industry Canada:** Thank you very much, Mr. Chairman. It is a pleasure to be here again and to talk to you about Bill C-20. I understand that you have heard from numerous witnesses, and we had people here

**M. Kennish:** Je veux dire enlever, supprimer du projet de loi. Je vous prie de m'excuser d'avoir utilisé ce mot quelque peu familier.

**Le sénateur Oliver:** Voulez-vous dire que l'on devrait laisser la question en suspens pendant une certaine période ou que l'on devrait purement et simplement supprimer la disposition?

**M. Kennish:** Je supprimerais cette disposition du projet de loi, je laisserais le processus législatif suivre son cours et je chargerais le Bureau de la concurrence de prendre la chose en considération lorsque la loi fera à nouveau l'objet d'une série de modifications.

**Le sénateur Oliver:** Serait-il suffisant de se contenter de laisser la chose en suspens jusqu'à ce que vous-mêmes et d'autres parties prenantes puissent, avec les responsables du bureau, voir si vous pouvez rédiger un énoncé plus approprié?

**M. Kennish:** Je pense qu'il s'agit là d'un processus quelque peu inhabituel. Ce n'est pas la façon de procéder que l'on préfère généralement, mais vous connaissez mieux le processus que moi.

**Le président:** Sénateurs, à la lumière des observations que nous avons pu entendre aujourd'hui de la part de plusieurs témoins, je pense que la meilleure façon de procéder serait de demander au personnel de résumer ces commentaires. Nous aurons ainsi un compte rendu que nous pourrions utiliser quand nous discuterons avec les représentants du Bureau de la concurrence. Si vous êtes d'accord, je préférerais ne pas entendre maintenant les témoins du Bureau de la concurrence. Nous pouvons leur demander de comparaître dans une semaine, et à ce moment-là, nous aurons un compte rendu de toutes les observations qui ont été faites aujourd'hui. Est-ce que cela vous convient?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je suggère que nous nous réunissions maintenant à huis clos.

La réunion se poursuit à huis clos.

---

OTTAWA, le jeudi 3 décembre 1998

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la concurrence et d'autres lois en conséquence.

**Le sénateur David Tkachuk** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le vice-président:** Nos témoins aujourd'hui viennent d'Industrie Canada. Je crois comprendre que vous avez une déclaration préliminaire, M. von Finckenstein. La parole est à vous.

**M. Konrad von Finckenstein, directeur des enquêtes et des recherches, Bureau de la concurrence, Industrie Canada:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux d'avoir encore une fois l'occasion de vous parler du projet de loi C-20. Vous avez entendu de nombreux témoins, et des gens de chez



sitting in the audience listening to those presentations. We have prepared a document dealing with each of the concerns raised by the witnesses and giving our response to those concerns. It has been distributed to you in both official languages or, if not, it will be immediately. I should like this morning to touch briefly on some of the key concerns without going into detail.

One of the concerns was obviously deceptive telemarketing.

[Translation]

One suggestion you have heard is that the definition of telemarketing should be more narrowly worded to cover only "live voice" interaction over the telephone. We tabled with you our draft guideline on the telemarketing provisions which indicates that the intention, under present circumstances, is that "interactive telephone communications" be limited to "live voice" communications between two or more persons. However, putting "live voice" directly in the statute would remove the flexibility needed to adapt to rapidly changing communication technologies, and to the notorious creativity of deceptive telemarketers, who victimize consumers and taint the reputation of legitimate telemarketers.

[English]

Senator Tkachuk, at the last meeting you mentioned that you thought that the definition of telemarketing was too broad. You gave a specific example suggesting that somebody who runs a store where your wife buys her clothes would phone you and offer to sell you a sweater for \$800 for your wife's birthday. Would that person be telemarketing? I think not, because that person does not generally sell their product by telephone. In your example, it was not a practice, it was just an isolated call.

I am hearkening to this example because it illustrates so graphically what we are trying to do. By saying who she is, what she is doing and the price at which she is selling, she is complying with the act. Even if she were in the practice of selling, that is exactly what we want people to do. We want people who sell by telephone to be honest and to give the person at the other end an understanding of what they are doing, what they are selling and what the price is. It is as simple as that.

[Translation]

You have also heard arguments that there may be inconsistencies between the Criminal Code provisions dealing with lotteries, and proposed paragraph 52.1(3)(b) of the bill.

Some objections were raised. Senator Oliver has indicated a concern that a lottery which is expressly permitted under section 207 may now be illegal under the new telemarketing provisions. Similarly, the Canadian Bar Association has expressed concern that a marketing campaign that does not contravene

nous sont venus écouter ces exposés. Nous avons préparé un document qui répond à chacune des préoccupations soulevées par les témoins. Ce document vous a été distribué dans les deux langues officielles ou, si cela n'a pas encore été fait, il vous sera distribué immédiatement. Ce matin, je voudrais aborder brièvement certaines des principales préoccupations, sans toutefois entrer dans les détails.

Une de ces préoccupations est évidemment le télémarketing trompeur.

[Français]

Une suggestion que vous avez entendue est à l'effet que la définition de télémarketing devrait être plus étroite pour couvrir seulement les communications téléphoniques «en direct». Nous avons déposé devant vous notre projet de lignes directrices sur les dispositions relatives au télémarketing. Il indique clairement que l'intention, dans les circonstances actuelles, est de limiter la communication téléphonique interactive aux communications «en direct» entre deux ou plusieurs personnes. Cependant, en inscrivant «en direct» dans la loi, ceci enlèverait la flexibilité requise pour s'adapter aux rapides changements des technologies de communication, et à la créativité bien connue des télévendeurs malhonnêtes. Les consommateurs deviennent des victimes et ceci entache la réputation des télévendeurs honnêtes.

[Traduction]

Sénateur Tkachuk, à la dernière séance, vous avez mentionné que la définition de télémarketing était trop large. Vous avez donné l'exemple précis d'une personne qui travaille dans un magasin où votre femme achète ses vêtements et qui vous appellerait pour vous offrir la possibilité d'acheter un tricot de 800 \$ pour l'anniversaire de votre femme. Cette personne ferait-elle du télémarketing? Je ne crois pas, parce que cette personne ne vend généralement pas son produit par téléphone. Dans votre exemple, il ne s'agit pas d'une pratique, mais bien simplement d'un appel isolé.

J'ai retenu cet exemple parce qu'il montre très bien ce que nous essayons de faire. En disant qui elle est, ce qu'elle fait et à quel prix elle vend son produit, cette personne respecte les exigences de la loi. Même dans le cas où la vente par téléphone est une pratique, c'est exactement ce que nous voulons que les gens fassent. Nous voulons que les gens qui vendent des produits par téléphone soient honnêtes et disent clairement à la personne au bout du fil ce qu'ils font, ce qu'ils vendent et à quel prix. C'est aussi simple que cela.

[Français]

Vous avez aussi entendu les arguments voulant qu'il y ait peut-être des incohérences entre les dispositions du Code criminel traitant des loteries et le paragraphe 52.1(3)(b) du projet de loi.

Nous avons eu des objections. Le sénateur Oliver a indiqué une inquiétude à l'effet qu'une loterie expressément autorisée en vertu de l'article 207, peut maintenant être illégale en vertu des nouvelles dispositions sur le télémarketing. Parallèlement, l'Association du Barreau canadien s'inquiète à l'effet qu'une



section 206 may now be illegal for failure to comply with the new section 52.1 of the Competition Act.

[English]

To both of those objections, I have basically the same response. With this new act, we are trying to target specifically telemarketing where people use the telephone to sell. Right now lotteries are okay because they do not fall under section 206 of the Criminal Code or because they are authorized by section 207 of the Criminal Code. They can continue as they did before. However, if they use the telephone as a means of selling, they will also have to comply with the additional requirements set out in this bill. That is, they have to disclose what they are doing and they cannot insist on payment prior to the delivery of the prize.

Three questions were raised regarding the issue of wiretaps. First, is there a need for wiretaps? I think the witnesses before you, especially Mr. John Gustavson of the Canadian Direct Marketing Association, were pertinent to that question. They indicated that wiretapping is an essential tool to deal with deceptive telemarketing. Basically, we want to get the dishonest telemarketers off the market so that the honest telemarketers can thrive and conduct their business without being smeared by the dishonest ones.

Since telemarketing is an offence that occurs through the means of talking to somebody, having the ability in certain cases to wiretap so that you can register and record exactly what has been done is of paramount importance. As I said, the president and CEO of the Canadian Direct Marketing Association, whose members all sell by that means, has absolutely no problem with wiretapping because it would not apply in his case. It would be used for people who are deceptive telemarketers.

Second, have we had enough consultation? Mr. Norm Stewart, general counsel of Ford Motors, said to this committee that he thought that there was a level of consultation appropriate under the circumstances. I think he was quite right. The wiretapping amendments were discussed with representatives of small and large business consumer groups, seniors groups, members of the Competition Bar and direct marketers associations. True, it was not part of our general consultative panel, but the need for it became very clear as a result of the report of the Canada-U.S. task force on telemarketing. We put it in. We consulted as much as possible.

Moreover, let us not forget that this committee and the House of Commons committee are also a form of consultation. I find it difficult to accept there has not been enough consultation. There has been consultation, but in the parliamentary process, the primary consultation is through committees of the House and the Senate. We have had considerable discussion before both.

campagne publicitaire, qui ne contrevient pas à l'article 206, peut maintenant être illégale à défaut de se conformer au nouvel article 52.1 de la loi.

[Traduction]

Ma réponse à ces deux objections est essentiellement la même. Avec cette nouvelle loi, nous essayons de cibler plus précisément le télémarketing où des gens se servent du téléphone pour vendre. Dans le moment, les loteries ne posent pas de problème parce qu'elles ne sont pas visées par l'article 206 du Code criminel ou parce qu'elles sont autorisées aux termes de l'article 207 du Code criminel. Elles pourront donc continuer comme avant. Toutefois, si elles comportent un élément de télémarketing, elles devront respecter les nouvelles exigences prévues dans ce projet de loi, c'est-à-dire qu'elles devront divulguer tous les renseignements nécessaires et ne pourront pas exiger un paiement avant la livraison du prix.

Trois questions ont été soulevées relativement à la question de l'écoute électronique. Premièrement, l'écoute électronique est-elle nécessaire? Je crois que les témoins que vous avez entendus, particulièrement M. John Gustavson, de l'Association canadienne du marketing direct, ont fait des remarques pertinentes à ce sujet. Ils ont dit que l'écoute électronique était un outil essentiel pour contrer le télémarketing trompeur. Essentiellement, nous voulons nous débarrasser des télévendeurs malhonnêtes afin que les télévendeurs honnêtes puissent faire leur travail et prospérer sans voir leur réputation salie par ceux qui sont malhonnêtes.

Comme le télémarketing trompeur est une infraction qui se produit lorsqu'on parle à quelqu'un, il est extrêmement important, dans certains cas, de pouvoir recourir à l'écoute électronique afin d'enregistrer exactement ce qui s'est dit. Comme je l'ai mentionné, le PDG de l'Association canadienne du marketing direct, dont les membres font tous de la vente par téléphone, ne s'oppose absolument pas à l'écoute électronique parce qu'elle ne s'appliquerait pas dans son cas. On aurait recours à ce moyen pour les gens qui font du télémarketing trompeur.

Deuxièmement, avons-nous tenu assez de consultations? M. Norm Stewart, l'avocat principal de Ford Motors, a dit au comité que oui dans les circonstances. Je pense qu'il a parfaitement raison. Les dispositions relatives à l'écoute électronique ont été examinées avec des représentants de petites et moyennes entreprises, de groupes de consommateurs, de groupes de personnes âgées, de membres du Bureau de la concurrence et d'associations de vente directe. Il est vrai que le comité consultatif n'avait pas prévu de le faire, mais cela s'est avéré nécessaire à la suite du rapport présenté par le groupe de travail canado-américain sur le télémarketing. Nous l'avons donc fait. Nous avons consulté autant de personnes que possible.

En outre, il ne faut pas oublier que ce comité et le comité de la Chambre des communes sont aussi une forme de consultations. Il est difficile, je trouve, d'accepter qu'on nous dise que nous n'avons pas tenu assez de consultations. Il y a eu des consultations, mais la procédure parlementaire veut que les consultations se fassent par l'intermédiaire de comités de la Chambre et du Sénat. Nous avons longuement discuté de cette question devant les comités des deux chambres.

Third, are there enough safeguards to ensure that wiretaps cannot be too easily obtained? Mr. Kennish suggested that they are easily obtained. If you have any doubt, you can ask my colleague, Mr. Côté, who used to work as a prosecutor in the Montreal region. Wiretaps are anything but easy to obtain. You can get them only in instances when your existing tools are not sufficient. You have to convince a judge that you have tried other procedures, which have been unsuccessful, that the investigation is unlikely to succeed, or that the matter is urgent and that this is the only means of doing it. If you get it, the wiretap order is always subject to conditions. The judge will try to limit it as much as possible so that you get evidence only for the specific offence that you are going after.

Finally, when you try to bring the evidence into court, inevitably there is a challenge on the basis that the warrant was improperly obtained or that it was too wide. Safeguards are built into the Criminal Code. They would apply here exactly as they now apply to other crimes.

As I mentioned to you when I appeared before, there are other economic crimes such as false customs declaration and fraudulent bankruptcy for which you can right now obtain wiretapping. We are asking for the authority to wiretap in cases of conspiracy to fix prices and share markets, bid-rigging and telemarketing. The conspiracy to fix prices and share markets was specifically written into the act by an amendment put forward by the House of Commons committee, therefore limiting the scope as much as possible. In addition, we have issued guidelines which we have tabled with you and which we will consult on.

The last point I should like to mention is whistle blowing. That came up during the consideration before the House of Commons. A study by Mr. Justice Dubin suggested the means of putting forward the amendment if the government wanted to do so, but he did not feel that it was necessary. Mr. Mac Harb introduced that amendment, stating that after much consultation with many people in the community and across the country, he felt that such a provision was necessary. The committee accepted it. It was voted into the bill. As I mentioned, I think that that will have a considerable deterrent effect. It will be a signal that Parliament takes those matters very seriously and encourages people to come forward and report anti-competitive behaviour.

The Bar Association suggested that that might cause problems because the provisions say that an employer shall not fire an employee who acted in good faith, and how can an employer know whether an employee acted in good faith? Actually, that is looking at the wrong end of the problem. The problem is the other way around. If we, as the Crown, try to prosecute an employer, we need to prove, first, that disclosure took place, second, that the employer knew that the disclosure had taken place and, third, that

Troisièmement, y a-t-il suffisamment de garanties pour que veiller à ce que l'écoute électronique ne soit pas trop facilement autorisée? Selon M. Kennish, l'écoute électronique est trop facilement autorisée. Si vous avez des doutes, demandez à mon collègue, M. Côté, qui était procureur dans la région de Montréal. L'écoute électronique n'est pas facilement autorisée. Elle ne l'est que lorsque les moyens disponibles ne sont pas suffisants. Vous devez arriver à convaincre un juge que vous avez essayé tous les autres moyens, que ça n'a rien donné, que l'enquête risque de ne pas aboutir. Qu'il s'agit d'une affaire urgente et que c'est le seul moyen de procéder. Si vous obtenez l'autorisation, c'est toujours à certaines conditions. Le juge essaiera de restreindre l'écoute téléphonique autant que possible afin que vous ne puissiez recueillir des preuves qui s'appliquent exclusivement au délit en question.

Enfin, quand vous essayez de présenter la preuve au tribunal, celle-ci est toujours contestée sous prétexte que l'autorisation n'a pas été obtenue dans les règles ou qu'elle est trop vaste. Des garanties sont prévues dans le Code criminel. Elles s'appliqueraient ici exactement comme elles s'appliquent à présent à d'autres infractions.

Comme je vous l'ai dit avant dans mon témoignage, il existe d'autres crimes économiques comme les fausses déclarations en douane et la faillite frauduleuse, pour lesquelles l'écoute électronique peut être autorisée. Nous demandons l'autorisation de procéder à l'écoute électronique dans les cas de complot visant la fixation des prix, le partage des marchés, le truquage des offres et le télémarketing. Le complot visant la fixation des prix et le partage des prix a été expressément inscrit dans la loi à la suite d'un amendement proposé par le comité de la Chambre des communes, ce qui limite donc la portée des dispositions. En outre, nous avons émis des lignes directrices que nous avons déposées au comité et au sujet desquelles nous avons l'intention d'avoir des consultations.

La dernière préoccupation que je veux mentionner, c'est la dénonciation. Cette question a été soulevée au cours de l'examen du projet de loi à la Chambre des communes. Dans une étude qu'il a réalisée, le juge Dubin suggère des façons d'introduire l'amendement si le gouvernement y tient, précisant qu'à son avis cet amendement n'est pas nécessaire. M. Mac Harb a présenté l'amendement, en faisant remarquer qu'après avoir longuement consulté de nombreuses personnes dans les milieux concernés et un peu partout au Canada, il pensait qu'une telle disposition était nécessaire. Le comité l'a accepté et l'amendement a été adopté. Comme je l'ai dit, je pense que cette disposition aura un effet de dissuasion considérable. C'est signe que le Parlement prend ces choses très au sérieux et encourage les gens à dénoncer tout comportement hostile à la concurrence.

Le barreau a dit qu'à son avis, cela risquait de causer des problèmes parce les dispositions prévoient qu'aucun employeur ne congédiera un employé qui a agi de bonne foi quand il est difficile pour un employeur de savoir si tel est le cas. En fait, c'est examiner le problème à l'envers. Le problème, c'est le contraire. Si nous, la Couronne, voulons poursuivre un employeur, nous devons prouver: 1) qu'il y a eu dénonciation; 2) que l'employeur était au courant; 3) que l'employeur savait que l'employé avait agi



the employer knew that the employee was acting in good faith. Only when we can establish all of those points can we actually successfully prosecute; so it would be a fairly blatant case. Of course, as for any other criminal offence, if there is any reasonable doubt, then there is no conviction.

This section actually puts a fairly large burden on the Crown to prove successfully that a whistle-blower has been fired. On the other hand, it is there as a warning to employers not to do this.

Will employees use this section opportunistically? I do not understand where that suggestion comes from. Employees are extremely reluctant to come forward and blow the whistle, because they fear for their jobs. There is nothing in the act that says an employer cannot fire an employee or discipline him for reasons other than whistle-blowing. All this section says is that, if an employee feels there is something that is anti-competitive and he reports it to the director, you cannot fire him for that or discipline him for that particular fact. That is all.

The last point I want to make is that this bill in its entirety was discussed on November 13 at the federal-provincial meeting of Ministers of Consumer Affairs; and of course several of those ministers are also the Attorneys General of their provinces. We explained the bill. We explained the wiretapping provisions. We explained the whistle-blowing provisions to them. There was general agreement and support for this legislation. We were urged to bring it forward very quickly in order to allow provinces to prosecute some of the telemarketing scams and to start a major advertising campaign to warn people about telemarketing.

Actually, as a result of this, a flyer will be issued that will be distributed all across the country saying, "Stop Phone Fraud. It's a Trap." We were complimented by the Ministers of Consumer Affairs and the Attorneys General for taking this step to educate the public and to combat telemarketing.

Those are my comments, Mr. Chairman. I will be glad to answer any questions you or your colleagues may have.

**Senator Angus:** I think this is a very helpful document that you have brought before us. I have a couple more questions on the whistle-blowing. I just want to understand the process. I am having the sense here that at least this committee is faced with a fait accompli. As originally produced in the House of Commons for first reading, the bill did not have the whistle-blowing provisions. I just want to be absolutely clear, sir, on the sequence. If I understood well this morning, and I think you said the same thing the other day, the former Justice Dubin did his study for you before the bill was originally drafted and put into the House. The idea was that, if you wished to deal with the whistle-blowing issue, he had proposals for a good approach to use. For some reason, however, you decided to leave it out of the bill.

en toute bonne foi. Ce n'est que lorsque nous pouvons prouver ces points que nous pouvons engager des poursuites contre l'employeur et dans ce cas, l'affaire serait suffisamment évidente. Bien sûr, comme pour toute infraction pénale, en cas de doute raisonnable, il n'y a pas condamnation.

Cet article est un lourd fardeau pour la Couronne qui doit arriver à prouver qu'un dénonciateur a été congédié. D'un autre côté, c'est un avertissement aux employeurs.

Les employés auront-ils recours à cet article à de fins opportunistes? Je ne comprends pas qui a pu faire une telle suggestion. Les employés répugnent beaucoup à faire de telles dénonciations par crainte de perdre leur emploi. Rien dans la loi ne dit qu'un employeur ne peut congédier ou punir un employé pour des motifs autres que la dénonciation. Tout ce que dit cet article, c'est que si un employé constate certains comportements hostiles à la concurrence et qu'il en rend compte au directeur, il ne peut être congédié ou puni pour ce motif particulier. C'est tout.

La dernière chose que je veux faire remarquer, c'est que ce projet de loi a été discuté dans son intégralité le 13 novembre à la réunion fédérale-provinciale des ministres responsables des questions de consommation. Plusieurs de ces ministres sont aussi les procureurs généraux de leur province. Nous leur avons expliqué le projet de loi. Nous leur avons expliqué les dispositions relatives à l'écoute électronique. Nous leur avons expliqué les dispositions relatives à la dénonciation. Tous ont été d'accord sur ce projet de loi et l'ont appuyé. On nous a demandé de le présenter dans les meilleurs délais afin de permettre aux provinces de poursuivre les escrocs du télémarketing et d'engager une importante campagne pour mettre en garde le public contre le télémarketing.

À la suite de cela, nous avons décidé de préparer et de distribuer dans tout le pays un prospectus disant aux gens de raccrocher le téléphone, que c'est un attrape-nigaud. Les ministres responsables des questions de consommation et les procureurs généraux nous ont félicités d'avoir pris l'initiative d'informer le public et de combattre le télémarketing.

Ce sont là tous mes commentaires, monsieur le président. Si vous ou vos collègues avez des questions, je me ferai un plaisir d'y répondre.

**Le sénateur Angus:** Je pense que le document que vous nous avez présenté est très utile. Je voudrais poser quelques questions supplémentaires au sujet de la dénonciation. Je veux seulement comprendre le processus. J'ai l'impression que le comité est placé ici devant un fait accompli. Lorsqu'il a été présenté en première lecture à la Chambre des communes, le projet de loi ne renfermait aucune disposition relative à la dénonciation. Je veux m'assurer de l'ordre dans lequel se sont passées les choses. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit ce matin — et je crois que vous avez dit la même chose l'autre jour — l'ancien juge Dubin a effectué cette étude avant que le projet de loi ne soit rédigé et présenté à la Chambre. L'idée était qu'au cas où vous voudriez traiter de la question de la dénonciation, il vous propose une approche. Or, pour une raison que j'ignore, vous avez décidé de ne pas traiter de cette question dans le projet de loi.

One of the issues the Canadian Bar Association raised was that, whereas there was a lot of consultation and discussion about all the other parts of the bill, there was not on the whistle-blowing. I think you have contrary evidence on that. That really, to me, is not the big issue. The big issue is why you decided to leave it out that first time around. Why did you?

**Mr. von Finckenstein:** The sequence was as follows. We introduced the bill originally. It died on the order paper when the election was called. It was then re-introduced. There was considerable rumbling and various people asked us if there should not be a provision on whistle-blowing. I said, frankly, that we needed some research on it. We commissioned Mr. Justice Dubin. He produced his report, which said that there is enough relief under statute, under common law, and under collective agreement. He said that we do not need to be concerned about it. Out of an abundance of caution, I asked him to produce an addendum setting out what kind of amendment should be put forward, should it prove that the issue is of such concern to MPs and senators that they should like to do something about it, if for no other reason than to advertise the fact that they endorse whistle-blowing and that people who know about anti-competitive conduct should be concerned about it. Mr. Justice Dubin then produced a second report which said that if we proceed, we should restrict it as follows. That is essentially the provision that you see in the act right now.

**Senator Angus:** It seems ironic that you got ready, as you say, in the event that MPs and senators were not satisfied that the common law provisions and so on were sufficient but, in fact, we have not evinced any such concern at this level in the Senate and you, yourself, came forward I believe with the amendments in the other place at committee. I am just wondering what changed your mind.

**Mr. von Finckenstein:** No, the amendments were not put forward by me nor on our suggestion. They were put forward by Mr. Harb, member for Ottawa. I was asked my position and I said that I am neutral on this matter. I see the deterrent value. I see the consciousness-raising value, et cetera. I doubt that it will be used very often but it could quite conceivably be useful. How do you measure deterrence? That is a problem.

On the other hand, I do not want to create something that will cause employers a lot of harm or interfere with normal employee relations or cause me a lot of useless work. Given that the amendments are drafted the way Mr. Dubin suggested, let us create a criminal offence for absolute certainty and build in the proper safeguards. For instance, employees have to be acting in good faith; employees cannot use view this as a tool to maliciously damage their employers. On the other hand, the Crown has to be convinced and, clearly, you do not get into the area of restitution or something like that because that is a provincial jurisdiction and not a federal one. The amendments are

L'Association du Barreau canadien a fait remarquer que toutes les parties du projet de loi avaient fait l'objet d'un tas de consultations et de discussions, excepté la question de la dénonciation. Je pense que vous avez la preuve du contraire. En ce qui me concerne, le problème n'est pas là. Le problème c'est, pourquoi avez-vous décidé de laisser tomber cette question dans le texte original? Pourquoi?

**M. von Finckenstein:** Voici comment ça s'est passé. Nous avons présenté ce projet de loi une première fois. Il est mort au feuilleton lorsque les élections ont été déclenchées. Nous l'avons ensuite présenté de nouveau. Il y a eu de vives protestations et diverses personnes nous ont demandé s'il ne devrait pas renfermer une disposition relative à la dénonciation. J'ai répondu qu'honnêtement, la question devait être étudiée. Nous avons demandé au juge Dubin de le faire. Il a rédigé un rapport dans lequel il dit que la loi, le common law et les conventions collectives prévoyaient suffisamment de recours, qu'il n'y avait pas lieu de nous en faire. Par mesure de précaution, je lui ai demandé de rédiger un addenda indiquant le type d'amendement qui devrait être proposé au cas où cette question préoccuperait les députés et les sénateurs au point où ils voudraient faire quelque chose à ce sujet, ne serait-ce que pour bien faire savoir qu'ils sont en faveur de la dénonciation et que les personnes qui sont au courant de comportements hostiles à la concurrence ne devraient pas s'en faire à ce sujet. Le juge Dubin a alors rédigé un deuxième rapport dans lequel il disait que si nous décidions de proposer un amendement, nous devrions nous en tenir à ce qui suivait. Ce qui suivait, c'est essentiellement ce qui figure à présent dans la loi.

**Le sénateur Angus:** Il semble ironique que vous vous soyez préparé, comme vous dites, à la possibilité que les députés et les sénateurs ne soient pas convaincus que les dispositions prévues en common law étaient suffisantes alors qu'en fait, vous n'avez exprimé aucune préoccupation à ce sujet au Sénat et que c'est vous-même, je crois, qui avez proposé les amendements au comité de l'autre endroit. Je me demande ce qui vous a fait changer d'avis.

**M. von Finckenstein:** Non, ce n'est pas moi qui ai proposé les amendements, lesquels n'ont pas non plus été proposés à notre suggestion. Ces amendements ont été proposés par M. Harb, député d'Ottawa. On m'a demandé ce que j'en pensais, j'ai dit que je n'en pensais rien. Je me rends compte de son importance sur le plan de la dissuasion. Je me rends compte de son importance sur le plan de la sensibilisation et autres. Je doute qu'il y sera souvent fait recours mais il se peut très bien qu'il soit utile. Comment mesurer l'effet de dissuasion? C'est le problème.

D'un autre côté, je ne veux pas créer une situation qui risquerait de faire un tort considérable aux employeurs, de se mettre en travers des relations de travail normales ou de me donner du travail inutile. Étant donné que les amendements ont été rédigés conformément aux suggestions du juge Dubin, créons une infraction criminelle pour plus de certitude et prévoyons les garanties nécessaires. Les employés étant tenus d'agir de bonne foi, ils ne peuvent pas voir dans cette disposition un instrument dont ils pourraient se servir à des fins malveillantes pour faire du tort à leur employeur. D'un autre côté, il faut convaincre la Couronne et il est évident qu'il n'est pas question de restitution ou



drafted like that, and I said in the other place that I have no problem with them. The committee voted them into effect. They are now part of the law.

**Senator Angus:** You mean the proposed law.

**Mr. von Finckenstein:** They are part of the bill, I am sorry, you are quite right. Clearly, if this bill is passed with those provisions, we would, as we always do, hold consultations with members of the bar and probably draft guidelines saying how we intend to apply them. As I say, we have not done that yet as we have for the other ones because those are new provisions that came forward in committee.

**Senator Angus:** That is consistent with my understanding and what the bar told us. You remain neutral. Would you, the director, the expert and the future commissioner lose a lot of sleep if they were not in there?

**Mr. von Finckenstein:** No, I think that they are very good in terms of a deterrent. I do not endorse anti-competitive behaviour. I think it is useful to have them in there as a reminder that anti-competitive behaviour is not tolerated and that people who know about anti-competitive behaviour should report it.

**Senator Angus:** Are you still neutral?

**Mr. von Finckenstein:** I am neutral. I can only repeat that I think that those provisions will work as deterrents. I do not see that there will be many occasions when we will actually use them because of the burden of proof that I mentioned.

**Senator Angus:** You mentioned the other three key words for me: "burden of proof." I want to be absolutely sure where the onus lies because there are several steps, as we know from reading the provisions. In the first instance, the employee hears or learns what he or she thinks is anti-competitive behaviour and makes it known to you folks. Who has the onus at that point? Does the employer have to show that they did not engage in anti-competitive behaviour or is the onus on the bureau?

The example given to us was the employer talking to some third party on the telephone. Prices appear to be mentioned but the context, of course, is not known to the employee who overhears. In the belief that it is price fixing or anti-competitive behaviour, the employee blows the whistle and tells you folks, but does not have a clue what is being said on the other end. Who has the burden of proof at that point?

**Mr. von Finckenstein:** We would receive the information and then assess it. If we thought it were reasonable, we would talk to the employer or the other person, look at that industry, and see if there is sufficient evidence. There is always a problem talking about hypothetical situations. As an investigative agency, we have to look at those cases where there is sufficient evidence. We receive many complaints and a lot of information that frankly is not very useful and we disregard it.

autres mesures du genre qui relèvent de la province et non du fédéral. C'est ainsi que les amendements sont rédigés et, je l'ai dit dans l'autre endroit, je ne vois là aucun problème. Le comité les a adoptés. Ils font maintenant partie de la loi.

**Le sénateur Angus:** Vous voulez dire du projet de loi.

**M. von Finckenstein:** Du projet de loi, je suis désolé, vous avez raison. Il est clair que si ce projet de loi est adopté avec ces dispositions, nous tiendrions, comme nous le faisons toujours, des consultations avec des membres du barreau pour la rédaction de lignes directrices sur la façon de les appliquer. Contrairement aux autres dispositions, nous ne l'avons pas encore fait parce qu'il s'agit de nouvelles dispositions proposées en comité.

**Le sénateur Angus:** Ça correspond à ce que j'avais compris et à ce que nous a dit l'Association du Barreau canadien. Vous êtes neutre à ce sujet. Le fait que ces dispositions ne figurent pas dans le projet de loi vous empêcherait-il de dormir en tant que directeur, en tant qu'expert et en tant que futur commissaire?

**M. von Finckenstein:** Non. Je pense que ces dispositions sont très bonnes à des fins de dissuasion. Je n'approuve pas les comportements hostiles à la concurrence. Je pense qu'il est utile que ces dispositions figurent dans le projet de loi pour rappeler que ce genre de comportement est intolérable et que les personnes qui sont au courant de tels comportements devraient les signaler.

**Le sénateur Angus:** Êtes-vous encore neutre?

**M. von Finckenstein:** Je le suis. Je puis seulement répéter qu'à mon avis, ces dispositions auront un effet de dissuasion. Je ne pense pas qu'il y sera souvent fait recours étant donné le fardeau de la preuve que j'ai mentionné.

**Le sénateur Angus:** Vous prononcé pour moi les quatre mots clés: «fardeau de la preuve». Je veux être absolument certain de savoir où se situe la responsabilité du fardeau de la preuve car, comme le constatons en lisant les dispositions, il y a plusieurs étapes. Premièrement, l'employé est au courant de certains comportements qui lui semblent être hostiles à la concurrence et vous en avertit. Où réside le fardeau de la preuve à ce stade? L'employeur doit-il prouver que son comportement n'est pas hostile à la concurrence ou est-ce au bureau de le faire?

L'exemple qu'on nous a donné est celui de l'employeur qui parle à une tierce partie au téléphone. Il semble que l'employeur ait parlé de prix mais l'employé qui surprend la conversation ne sait pas très bien dans quel contexte. Croyant qu'il s'agit de fixer les prix ou d'un autre comportement anticoncurrentiel, l'employé dénonce l'employeur à votre bureau sans avoir la moindre idée de ce qui s'est dit à l'autre bout du fil. Où réside le fardeau de la preuve à ce stade?

**M. von Finckenstein:** Nous évaluerions d'abord l'information qui nous est fournie. Au cas où elle nous paraîtrait raisonnable, nous aurions un entretien avec l'employeur ou avec l'autre personne et nous étudierions l'industrie pour voir si les preuves sont suffisantes. Il y a toujours un problème lorsque qu'il s'agit de situations hypothétiques. En tant qu'organisme d'enquête, nous devons nous arrêter aux cas dans lesquels il y a suffisamment de preuves. Nous recevons beaucoup de plaintes et beaucoup d'informations inutiles dont nous ne tenons pas compte.

In your example, there would have to be some mention of price fixing and some context — fixing with whom, for what purpose, et cetera. That would tweak our interest and we might think there could be a conspiracy here. Then we might look at it. We might look at it by first talking to people in the industry. If we have sufficient evidence, we might make an enquiry. We might at some point in time issue a search warrant. It all depends.

**Senator Angus:** You might place a wiretap.

**Mr. von Finckenstein:** We likely would do nothing because there is not sufficient evidence to meet the minimal threshold.

**Senator Angus:** I understand. I have no problem with what you have said. I thought my question was fairly simple. Who carries the burden of proof? I do not know who better to answer, you or Mr. Côté. The bar told us that the potential exists for a business to be sidetracked for perhaps six or eight months trying to defend itself against a phony charge. This committee has tried very hard to bring out some public policies that will help the small and medium-sized businesses to get off the ground, to get going. It would be a great impediment if they suddenly had to stop because some disgruntled employee tried to stir up trouble.

**Mr. von Finckenstein:** Let us be a bit realistic. We are a relatively small agency charged with an enormous task, namely, to ensure the competitiveness of the Canadian industry as a whole. We do not go off holus-bolus. We are not in the business of harassing small and medium-sized businesses. Whenever we get information, we assess it. We go through several filter stages.

**Senator Angus:** I am just asking you about the onus, sir. The employee might be a disgruntled employee, but once this complaint is made, and let us assume for the sake of my question that it happens to be one without foundation under the terms of your legislation, the employer is put to great trouble and expense dealing with the thing one way or the other. All I want to know from the legal officer is whether the employee has the burden of proof or whether the other side has the burden of proof.

**Mr. von Finckenstein:** As in all criminal proceedings, the burden of proof rests with the Crown. We have to make out that an offence has been committed.

**Senator Angus:** In this case, is there any deviation from that?

**Mr. von Finckenstein:** No. Do you want me to repeat it?

[Translation]

**Mr. François-Bernard Côté, General Counsel and Director, Legal Services:** If I can answer that question, this is indeed a case of criminal prosecution.

**Senator Angus:** However, as you know, that is not always the case. Sometimes, the burden of proof is reversed.

Dans l'exemple que vous avez donné, il faudrait qu'il ait été question de fixation de prix et que l'on connaisse plus ou moins le contexte — avec qui, à quelles fins, et cetera. Cela susciterait notre intérêt et nous pourrions penser dans ce cas qu'il y a complot. Il est possible alors que dans un premier temps nous prenions des renseignements en parlant à des personnes dans la même industrie. Si nous avons suffisamment de preuves, il se peut dans un deuxième temps que nous fassions une enquête. Il se peut que nous émettions un mandat de perquisition. Tout dépend.

**Le sénateur Angus:** Il se peut que vous procédiez à l'écoute électronique.

**M. von Finckenstein:** Il est probable que nous ne fassions rien parce que les preuves ne sont pas suffisantes pour remplir les conditions minimales.

**Le sénateur Angus:** Je comprends. Je ne vois pas de problème dans ce que vous avez dit. Je pensais que ma question était assez simple. Qui a le fardeau de la preuve? Je ne sais pas qui est le mieux placé pour répondre, vous ou M. Côté. L'Association du Barreau canadien nous a dit qu'une fausse accusation pouvait entraîner le risque qu'une entreprise ne soit détournée de ses activités pendant six ou huit mois pour essayer de se défendre. Ce comité s'est énergiquement employé à mettre en place des politiques qui aident les petites et les moyennes entreprises à démarrer, à tourner. Ce serait malheureux qu'une entreprise soit soudain obligée de s'arrêter de tourner parce qu'un employé mécontent a essayé de lui causer des problèmes.

**M. von Finckenstein:** Soyons un peu réalistes. Nous sommes un organisme relativement petit auquel on a confié une tâche énorme, celle de veiller à la concurrence de l'industrie canadienne dans son ensemble. Nous ne fonçons pas tête baissée. Notre rôle n'est pas de harceler les petites et moyennes entreprises. Quand on nous donne une information, nous l'évaluons. Nous la vérifions plusieurs fois.

**Le sénateur Angus:** Tout ce qui m'intéresse, monsieur, c'est de savoir qui a le fardeau de la preuve. Il peut s'agir d'un employé mécontent. Or, une fois la dénonciation faite — et supposons aux fins de la question que la dénonciation est non fondée en vertu de votre mesure législative — il faut y faire face d'une façon ou d'une autre et cela peut causer à l'employeur beaucoup de problèmes et beaucoup de frais. Tout ce que je veux, c'est que le juriste me dise si le fardeau de la preuve retombe sur l'employé ou sur l'employeur.

**M. von Finckenstein:** Comme dans le cas de toutes les poursuites criminelles, c'est sur la Couronne que repose le fardeau de la preuve. Nous devons prouver qu'il y a eu infraction.

**Le sénateur Angus:** Dans ce cas-ci, n'y a-t-il pas déviation?

**M. von Finckenstein:** Non. Voulez-vous que je répète?

[Français]

**M. François-Bernard Côté, avocat principal et directeur, Services juridiques:** Si vous me permettez, effectivement, la réponse est qu'il s'agit d'une poursuite pénale.

**Le sénateur Angus:** Mais comme vous le savez, ce n'est pas toujours le cas. C'est l'inverse, le fardeau de la preuve.

**Mr. Côté:** You are correct. In some instances involving the interpretation of regulations, for example when the Supreme Court ruled in *Wholesale Travel*, the burden of proof was reversed. However, this provision respecting whistle blowing is of a strictly criminal nature. Prior to convicting anyone, the judge must have proof not only of the facts, but of criminal intent. Moreover, reasonable doubt, particularly as regards criminal intent, must also be on the side of the accused. The judge is not the only one involved in deciding whether or not to prosecute the individual. The Attorney General does not have to lay a charge simply because certain facts have been alleged. In the case Mr. von Finckenstein alluded to earlier, there may be a number of other reasons why the employer behaved in this manner and these are all elements that the Attorney General must weigh in the process of exercising his discretion. If a criminal charge is laid, the judge's ruling on the issue of reasonable doubt comes into play. There is no burden of proof reversal then. I do not see any reference to it in these provisions. Therefore, the general concept of criminal law prevails.

**Senator Angus:** I understand, but can you give us any assurances that as a result of these whistle-blowing provisions, no new criminal offences will find their way into the legislation?

**Mr. Côté:** All that I am aware of at the moment is the offence provided for in the proposed section 66.

**Senator Angus:** Does whistle-blowing come under civil law?

**Mr. Côté:** No, it is dealt with under criminal law. This proposed section would make it an offence to fire someone for reporting the anti-competitive actions of a Competition Bureau employer.

[English]

**Senator Angus:** I thought the director said that in Mr. Justice Dubin's opinion you were adequately covered under the civil law. Therefore, there is a difference here. That is the only point I wanted to make.

**Mr. von Finckenstein:** Mr. Justice Dubin was talking about such things disciplinary actions and reinstatement when employees lose their jobs. Here we are protecting the employee. Section 66.2(2) makes it a criminal offence for an employer to act in contravention of this act.

**The Deputy Chairman:** This whistle-blowing provision bothers me as well. I am not a lawyer. You are going to have to help me through this.

Am I not subject to prosecution myself if I wrongfully accuse another person of a criminal act, if I make a false accusation? For example, if I say publicly that someone was a thief or if I tell the police that my employer was price fixing, if I falsely accuse him, can he fire me for that?

**Mr. von Finckenstein:** Mr. Justice Dubin addressed that question exactly. You have to be acting in good faith. You have to be convinced that what you are doing is correct, that in effect your employer is breaching the law.

**M. Côté:** Vous avez raison. Dans certaines interprétations d'infractions réglementaires, comme celle qui occupait la Cour suprême dans l'arrêt *Wholesale Travel*, il y avait un renversement, mais cette disposition sur la dénonciation est une disposition de nature purement pénale. C'est-à-dire que le juge doit exiger, avant de condamner quelqu'un, une preuve non seulement des faits mais d'intention criminelle, et le doute raisonnable doit bénéficier à l'accusé sur chacun de ces éléments, y compris l'élément intentionnel. Il n'y a pas que le juge d'impliqué dans cette décision; il y a également la décision de poursuivre. Ce n'est pas parce que les faits sont tels qu'on les prétend, que le procureur général va même déposer une plainte, notamment, dans le cas que M. von Finckenstein vous expliquait, où il peut y avoir plusieurs autres raisons pour lesquelles l'employeur doit agir de cette façon, et ce sont des éléments que doit peser le procureur général dans l'exercice de sa discrétion, et s'il y a une plainte pénale, c'est la décision du juge sur la question du doute raisonnable qui compte. Il n'y a pas de renversement de fardeau de la preuve à ce moment-là. Je n'en vois pas dans les dispositions. On doit tous ensemble s'en remettre à la notion générale de droit pénal.

**Le sénateur Angus:** Très bien, mais pouvez-vous nous assurer qu'avec les dispositions de la dénonciation il n'y a aucun nouveau délit ou offense pénale d'introduite dans la loi?

**M. Côté:** En ce qui concerne la disposition de l'article 66, c'est le seul que je vois pour le moment.

**Le sénateur Angus:** Au civil?

**M. Côté:** Non, la dénonciation relève du domaine pénal. La disposition dans le projet de loi prévoit, ou crée, ou créerait une infraction que de congédier quelqu'un qui aurait dénoncé les agissements d'un employeur au Bureau de la concurrence.

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** Je croyais que le directeur avait dit que de l'avis du juge Dubin, vous étiez suffisamment couverts en droit civil. Donc, il y a bien là une différence. C'est ce que je voulais dire.

**M. von Finckenstein:** Le juge Dubin faisait allusion aux mesures disciplinaires et à la réintégration des employés qui avaient perdu leur emploi. Dans ce cas-ci, nous protégeons l'employé. Selon l'alinéa 66.2(2), l'employeur qui contrevient à la loi est coupable d'une infraction criminelle.

**Le vice-président:** Cette disposition relative à la dénonciation m'ennuie aussi. Je ne suis pas avocat. Vous allez donc devoir m'aider.

Ne suis-je pas moi-même passible de poursuites si j'accuse à tort une personne d'un acte criminel, si je porte une fausse accusation? Par exemple, si j'accuse publiquement quelqu'un d'être un voleur ou si je dis à la police que mon employeur fixait les prix et si cette accusation est fausse, mon employeur peut-il me congédier pour cela?

**M. von Finckenstein:** Le juge Dubin s'est penché précisément sur cette question. Vous devez agir de bonne foi. Vous devez être convaincu que ce que vous faites est correct, que votre employeur viole véritablement la loi.



**The Deputy Chairman:** How do you know that? You have to read my mind.

**Mr. von Finckenstein:** In all of criminal law, you try to prove a person's intention; in your words, you have to read that person's mind. You are, in effect, surmising the intention from the surrounding circumstances.

**The Deputy Chairman:** I have to become a little policeman gathering evidence before I go forward because otherwise, if I just report, that puts me in rather a dubious situation, does it not?

**Mr. von Finckenstein:** The provision says that the employee must act in good faith and on the basis of reasonable belief. In the situation that Senator Angus posited, the employee overheard a conversation where people were talking about fixing prices for markets or about destroying documents so that the Competition Bureau does not get them. Something like that is an anti-competitive act and the employee would have a reason, although the information might have been taken out of context and might turn out to be absolutely nothing.

**The Deputy Chairman:** What happens with that?

**Mr. von Finckenstein:** Once the information is reported to us, if we think it warrants it we will look into it. If it turns out to be nothing, then that is the end of it. If it turns out that there is a first indication of a trail of evidence leading to proof of a criminal act, then we will complete the investigation. As my colleague pointed out, it is not our decision. The way the act is worded, there is an extra safety valve before anything would be referred to Justice Canada. The Attorney General decides whether, on the evidence that we put forward, the charge should be laid or not. Therefore, there are all sorts of built-in safeguards.

**The Deputy Chairman:** Even if you did not have that provision, if I were an employee in a company and I had evidence of criminal behaviour, would it not be my responsibility under the law to report that anyway?

**Mr. Côté:** I doubt that it is a legal duty in the sense that if you do not do it you will be subject to penalty, but it is a civil duty to report criminal activity of any kind.

Should you wish to bring the matter to the attention of the authorities, there are a number of safeguards that exist to ensure that you are not penalized in any way. Let us forget the whistle-blowing provision for the moment. At common law, a person who gives information to a law enforcement authority in confidence has his identity protected. It is up to you, the person providing the information, to decide whether or not you will seek anonymity or protection of that sort. That is an example of a way to protect you.

**The Deputy Chairman:** Yes. Therefore, I am protected now.

**Le vice-président:** Comment pouvez-vous le savoir? Vous devez lire mes pensées.

**M. von Finckenstein:** Dans le droit pénal, vous essayez toujours de prouver l'intention de la personne. Autrement dit, vous devez lire la pensée de la personne. En fait, vous présumez de l'intention de la personne à partir des circonstances du cas.

**Le vice-président:** Je dois me transformer en policier qui réunit des éléments de preuve avant de faire une dénonciation. Autrement, si je ne fais que signaler des choses, ma position deviens suspecte, n'est-ce pas?

**M. von Finckenstein:** La disposition dit que l'employé doit agir de bonne foi et se fonder sur des motifs raisonnables. Dans le cas présenté par le sénateur Angus, l'employé a entendu une conversation au cours de laquelle des personnes parlaient de fixer des prix pour le marché ou de détruire des documents afin que le Bureau de la concurrence ne mette pas la main sur ceux-ci. Un tel geste est contraire aux dispositions de la Loi sur la concurrence et l'employé aurait un motif de dénonciation, même si l'information peut avoir été entendue hors contexte et ne rien révéler de répréhensible.

**Le vice-président:** Qu'est-ce qui se passe dans un tel cas?

**M. von Finckenstein:** Une fois que l'information nous est communiquée, si nous pensons que celle-ci mérite d'être vérifiée, nous le faisons. Si cette information ne mène à rien, l'affaire en reste là. Par contre, s'il y a des éléments qui tendent à montrer qu'un acte criminel a été commis, nous menons notre enquête jusqu'au bout. Comme l'a mentionné mon collègue, la décision ne nous appartient pas. La loi est libellée de façon à prévoir une autre soupape de sûreté avant qu'un dossier ne soit transmis à Justice Canada. Le procureur général décide si, compte tenu des éléments de preuve que nous lui présentons, il y a lieu de porter des accusations. Il y a donc toutes sortes de mesures de sauvegarde qui sont prévues.

**Le vice-président:** Même sans cette disposition, si j'étais un employé dans une compagnie et que j'avais des preuves d'un comportement criminel, ne m'incomberait-il pas, en vertu de la loi, de faire une déclaration en conséquence?

**M. Côté:** Je doute que ce soit une obligation légale au sens où, si vous ne le faisiez pas, vous vous exposeriez à des peines. Mais c'est une obligation civile que de signaler des activités criminelles de quelque nature que ce soit.

Si vous voulez porter l'affaire à l'attention des autorités, il existe un certain nombre de mesures de protection afin de faire en sorte que vous ne soyez pénalisé d'aucune façon. Oublions pour l'instant la disposition de dénonciation. En vertu de la common law, l'identité d'une personne qui fournit confidentiellement des renseignements à des organismes d'exécution de la loi est protégée. C'est à la personne qui fournit l'information qu'il appartient de décider si elle souhaite demeurer anonyme et voir son identité tenue secrète. C'est là une façon de protéger cette personne.

**Le vice-président:** En effet. Par conséquent, je suis maintenant protégé.



**Mr. von Finckenstein:** Senator, you are looking at one side of the situation. This section really is intended to address the case of an employee forced to do something that he knows is wrong because the employer tells him it is good for the bottom line. That is why whistle-blowing provisions are in this act and in other acts. We are trying to deal with coercion of employees.

**The Deputy Chairman:** I am very confused here. You tell me that I have an obligation and that I can seek anonymity if I see or have knowledge of a criminal offence within a corporation. You tell me that law will prevent someone from forcing me to commit a criminal act. I do not buy that because I believe the law already covers that. I think this is a further step causing what might be abuse of law and abuse of civil rights. There is no protection in this act against someone being mischievous.

**Mr. von Finckenstein:** With all due respect, senator, that is not the case here.

**The Deputy Chairman:** With respect to Senator Angus, you said that was the case.

**Mr. von Finckenstein:** My colleague said that you have a civic duty. He did not say that you have a moral duty. This law is designed to encourage people who feel that they are being asked to commit an anti-competitive act to come forward and report it secure in the knowledge that employers who try to punish or discipline employees for reporting would be criminally liable. That is what really it is. That is all that this section does, saying: "Employers, please, you know by law you are not supposed to break the Competition Act. If you do it anyway and an employee reports to the Competition Bureau, you cannot fire that employee." That is what it says, in a nutshell.

**Senator Oliver:** Senator Angus has very ably asked most of my questions; indeed, he has put them better than I could have. However, there are still a couple of things that trouble me.

At the beginning of your presentation today, you said that you have already drafted some guidelines on telemarketing but not on the issue of whistle-blowing. One of the things that Canadians have normally had in the law is some certainty as to just what they can and cannot do and how the law is going to be applied. Your insistence on all these guidelines suggests to me that the law, particularly in relation to proposed section 66 and the telemarketing, is so poorly drafted and so unclear that you have to come up with your own guidelines to explain how you are going to interpret it. What that does is present Canadians with a lot of legal uncertainty. In relation to whistle-blowing, proposed section 66 in particular, it causes great conflict; what is normally a civil law remedy for an employment problem is compounded by making it quasi-criminal.

**M. von Finckenstein:** Sénateur, vous regardez un côté de la situation. Cet article traite en fait du cas où un employé est contraint de faire une chose qu'il sait être illégale, parce que l'employeur lui dit que c'est bon pour l'entreprise. C'est la raison pour laquelle des dispositions de dénonciation sont prévues dans cette mesure législative et dans d'autres. Nous essayons de traiter du problème des employés victimes de coercition.

**Le vice-président:** Je suis très confus. Vous me dites que j'ai une obligation et que je peux demander l'anonymat si je constate une infraction criminelle ou si j'ai connaissance d'une telle infraction au sein d'une entreprise. Vous me dites que le projet de loi empêchera quelqu'un de me contraindre à commettre un acte criminel. Je ne le pense pas, parce que, selon moi, la loi traite déjà de cette situation. Je pense qu'il s'agit ici d'une autre mesure qui entraîne un abus de la loi et un abus des droits civils. Ce projet de loi ne fournit aucune protection contre une personne malicieuse.

**M. von Finckenstein:** Sauf votre respect sénateur, ce n'est pas le cas ici.

**Le vice-président:** En ce qui a trait à l'exemple du sénateur Angus, vous avez dit que c'était le cas.

**M. von Finckenstein:** Mon collègue a dit que vous aviez une obligation civile. Il n'a pas dit que vous aviez un devoir moral. Le projet de loi est conçu de façon à encourager les personnes qui estiment qu'on leur demande de poser des gestes qui vont à l'encontre de la Loi sur la concurrence de dénoncer cette situation, en sachant que les employeurs qui essaient de punir ou de discipliner les employés qui font une telle dénonciation seront passibles de mesures criminelles. Tel est le but de cette disposition. Cet article dit simplement aux employeurs: «Vous savez qu'en vertu de la loi vous n'êtes pas censés enfreindre la Loi sur la concurrence. Si vous le faites quand même et qu'un employé le signale au Bureau de la concurrence, vous ne pouvez congédier cet employé.» C'est essentiellement la teneur de cette disposition.

**Le sénateur Oliver:** Le sénateur Angus a posé de façon très compétente la plupart de mes questions. En fait, il les a posées mieux que je ne l'aurais fait. Toutefois, il y a encore quelques points qui me préoccupent.

Au début de votre exposé, vous avez dit que vous aviez déjà rédigé des lignes directrices sur le télémarketing, mais non sur la dénonciation. Une chose que les Canadiens retrouvent habituellement dans les lois c'est une certaine certitude quant à ce qui peut et ne peut pas être fait, et quant à la façon dont la loi va être appliquée. Votre insistance relativement à toutes ces lignes directrices me donne à penser que le projet de loi, particulièrement en ce qui a trait à l'article 66 proposé et au télémarketing, est rédigé de façon tellement mauvaise et ambiguë que vous devez avoir vos propres lignes directrices pour expliquer comment vous allez interpréter cette mesure. Cette situation a pour effet d'engendrer une grande incertitude chez les Canadiens. En ce qui a trait à la dénonciation, l'article 66 proposé crée un énorme conflit. Ce qui est normalement un recours en droit civil pour un problème d'emploi est renforcé en devenant un recours quasi-criminel.

In that regard, my first question to you is: Should not the law be clear, such that you do not have to bother with all these draft guidelines, the result of which is that you can have one guideline today and tomorrow you can have another one, thereby the uncertainty?

**Mr. von Finckenstein:** I completely disagree, and I will tell you why. The law should be as clear as possible, I agree with you. We are all making an effort to make it as clear as it can be. The courts, unfortunately, are needed because honest men can differ on how to interpret a section.

The bureau, in an effort of transparency, predictability and fairness, has adopted a policy, which is not required by law, to make the law more user-friendly, to inform and educate Canadians to help them comply, to be as open and transparent as we can. Therefore, regarding any section of the act, we explain how we look at it and how we interpret it. It helps primarily members of the bar to know where the bureau is coming from, what position they will adopt. If they disagree, obviously, we may in the end litigate, but it is very helpful for the bar and the public to know the various sections of the act, which are never so crystal clear that you can only read them one way. It is building certain discretion. In this case, it is our discretion of whether to prosecute or not. We explain those in our policies.

**Senator Oliver:** Am I wrong in assuming that you, as commissioner, have the power to change a draft guideline from day to day, so that today it could be one thing, tomorrow it could be another? Am I wrong in that assumption?

**Mr. von Finckenstein:** No, you are right. I could change that.

**Senator Oliver:** Exactly, and that causes the uncertainty.

**Mr. von Finckenstein:** Senator, as I mentioned to you, the law speaks for itself. The guidelines are not law. They are helpful in clarifying the position I take on the law. We have done that with regard to other areas the act, not only the one that you are amending, but also, for instance, the area related to confidentiality, how we treat a confidential document. It is set out in the act. Notwithstanding that, as a helpful guide to the bar, we issue an elaboration.

When I assumed this job, I said that I wanted to be as transparent as possible. I think we should be predictable; thus, people can know where I am coming from. To the extent that I can, I will explain what we are going to do. We should be fair and we should act quickly, because our activities can be costly to business. I am fully aware of that. There is an effort to do that, an effort to be the least intrusive as possible in getting people to comply with the Competition Act. If I do not want problems with

À cet égard, la première question que je vous pose est celle-ci: la loi ne devrait-elle pas être claire, de façon à ce que vous n'ayez pas à rédiger toutes ces lignes directrices et à risquer d'avoir des dispositions qui s'appliquent aujourd'hui mais qui pourraient être remplacées par d'autres demain, engendrant ainsi l'incertitude?

**M. von Finckenstein:** Je ne suis absolument pas d'accord et je vais vous dire pourquoi. Je reconnais que la loi devrait être aussi claire que possible. Nous faisons tous un effort pour qu'elle le soit. Malheureusement, les tribunaux sont nécessaires parce que des hommes honnêtes peuvent avoir des opinions différentes sur la façon d'interpréter un article de loi.

Dans un effort pour assurer la transparence, la prévisibilité et l'équité, le Bureau de la concurrence a adopté une politique, qui n'est pas exigée en vertu de la loi, afin de rendre la mesure législative plus facile d'utilisation, d'informer et de renseigner les Canadiens pour les aider à se conformer aux dispositions législatives, et d'être aussi ouverts et transparents que possible. Ainsi, nous expliquons comment nous voyons et interprétons n'importe quel article de la loi. Cette façon de faire aide principalement les membres du barreau à connaître la position du bureau. Si ceux-ci ne sont pas d'accord, il est évident que la question pourra être débattue en justice, mais il est très utile pour le barreau et le public de connaître les divers articles de la loi, qui ne sont jamais clairs au point de ne se prêter qu'à une seule interprétation. Cette façon de faire confère un certain pouvoir discrétionnaire. Dans ce cas-ci, il nous appartient de décider s'il y a lieu d'ententer des poursuites ou non. Nous expliquons ces choses dans nos politiques.

**Le sénateur Oliver:** Ai-je tort de supposer que, à titre de commissaire, vous avez le pouvoir de modifier des lignes directrices de façon ponctuelle, de telle sorte que ces lignes pourraient prévoir une chose un jour et une autre le lendemain? Ai-je tort de penser ainsi?

**M. von Finckenstein:** Non, vous avez raison. Je pourrais changer les lignes directrices.

**Le sénateur Oliver:** Précisément, et c'est ce qui engendre l'incertitude.

**M. von Finckenstein:** Sénateur, comme je vous l'ai mentionné, la loi est explicite. Les lignes directrices ne sont pas la loi. Elles sont utiles pour clarifier ma position à l'égard de la loi. Nous avons adopté de telles lignes relativement à d'autres aspects, et non seulement à l'égard de celui que vous modifiez. Par exemple, nous l'avons fait dans le cas du caractère confidentiel, c'est-à-dire de la façon dont nous traitons un document confidentiel. La loi traite de cette question. Néanmoins, nous avons élaboré des lignes directrices afin d'aider les membres du barreau relativement à cet aspect.

Lorsque j'ai assumé mes fonctions, j'ai dit que je voulais être aussi transparent que possible. Je pense que nous devrions être prévisibles, afin que les gens connaissent notre position. Dans la mesure du possible, j'explique ce que nous allons faire. Nous devons être équitables et agir rapidement, parce que nos activités peuvent coûter cher aux entreprises. J'en suis parfaitement conscient. Un effort est fait dans ce sens afin d'être le moins dérangeant possible, tout en s'assurant que les gens respectent la

them, I will conduct myself in such a way so as not to run afoul of it. That is why we are issuing the guideline, not because we must. There is no requirement whatsoever. The law speaks for itself.

We can go each time to the court and fight it out, but that would be a terrible waste of my resources and the resources of business. Therefore, I say, "This is the position I am taking. If you disagree with it, we will fight. If you agree with it, then let us work on it." It helps them, it helps me, and I have been complimented by the bar for doing it. For you to turn it around and accuse me of being vague, I must say I take some exception to that because the motive is not there.

**Senator Oliver:** I did not accuse you of being vague. You have already admitted that you can change it from day to day, and that causes uncertainty.

**Mr. von Finckenstein:** I have not changed a single one.

**Senator Oliver:** I am talking about uncertainty.

**Mr. von Finckenstein:** Senator, we consult at great length on these. It is not something we dream up, it is something that we want to do, which makes good sense and good governance. It is an effort to try to deal with uncertainty that is inherent in the law. You are a lawyer, I am a lawyer. We know that no matter how well and tightly it is drafted, it is always possible to interpret things differently. I want people to be aware that this is how I interpret them.

**Senator Oliver:** The Canadian Bar Association sent a letter to Senator Kirby, the chairman of this committee, on November 18. On page 4 of that letter, they presented a series of scenarios about problems they saw with proposed section 66. In hearing your presentation, the concerns they raised about proposed section 66 were not answered. I would like to read two paragraphs, and ask you to comment on them today, for the record.

I am referring to page 4. I will read paragraphs 5 and 6. Paragraph 5 reads:

Employees may use section 62.2 opportunistically. The remedies in employment relationships are civil. By introducing criminal penalties, the law may expose employers to inefficiencies arising from employees' belief that they cannot be disciplined for substandard work. Although they must be shown to have acted in good faith and on reasonable belief, the difficulties of proof may cause employers to keep employees and contractors whom they would otherwise dismiss, rather than risk criminal prosecution.

Loi sur la concurrence. Si je ne veux pas avoir de problèmes avec ces personnes, je dois avoir un comportement en conséquence. C'est la raison pour laquelle nous publions des lignes directrices. Nous ne sommes pas obligés de le faire. Il n'y a absolument exigence en ce sens. La loi est explicite.

Nous pourrions aller devant les tribunaux dans chaque cas, mais ce serait un terrible gaspillage de mes ressources et de celles des entreprises. Par conséquent, je dis: «Voici ma position. Si vous n'êtes pas d'accord, nous allons nous battre. Si vous êtes d'accord, collaborons ensemble.» Cette façon de faire aide les intéressés et elle nous aide, et j'ai d'ailleurs reçu des félicitations de la part du barreau. Je me formalise du fait que vous m'accusiez d'être vague, parce que je n'ai aucune raison de le faire.

**Le sénateur Oliver:** Je ne vous ai pas accusé d'être vague. Vous avez déjà reconnu que vous pouviez changer ces lignes directrices au jour le jour et que cette situation engendre l'incertitude.

**M. von Finckenstein:** Je n'en ai pas changé une seule.

**Le sénateur Oliver:** Je parle de l'incertitude qui découle de cette situation.

**M. von Finckenstein:** Sénateur, nous tenons beaucoup de consultations relativement à ces lignes directrices. Nous ne pondons pas ces lignes. Celles-ci sont une mesure que nous voulons prendre, une mesure qui a du sens et qui est une saine façon de faire les choses. Ces lignes représentent un effort pour essayer d'éliminer l'incertitude inhérente à la loi. Vous et moi sommes des avocats. Nous savons que, même si une loi est rédigée correctement et de façon serrée, il est toujours possible d'interpréter les choses de différentes manières. Je veux que les gens sachent quelle est ma façon d'interpréter les dispositions de la loi.

**Le sénateur Oliver:** L'Association du Barreau canadien a envoyé une lettre au sénateur Kirby, le président de notre comité, le 18 novembre. À la page 4 de cette lettre, l'association présentait une série de scénarios au sujet des problèmes qu'elle voyait relativement à l'article 66 proposé. Votre exposé n'élimine pas les préoccupations soulevées par l'association au sujet de l'article 66. J'aimerais lire deux paragraphes et vous demander de les commenter.

Il s'agit des paragraphes 5 et 6, à la page 4. Le paragraphe 5 dit:

Les employés peuvent se servir de l'article 66.2 de façon opportuniste. Les recours dans les relations d'emploi relèvent du droit civil. En introduisant des peines criminelles, la mesure législative peut exposer les employeurs à des déficiences liées au fait que les employés croient qu'ils ne peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires même s'ils accomplissent un travail inférieur aux normes prévues. Bien qu'ils doivent montrer qu'ils ont agi de bonne foi et en se fondant sur des motifs raisonnables, les difficultés liées à la preuve pourraient inciter des employeurs à garder des employés et des entrepreneurs qu'ils congédieraient autrement, au lieu de risquer de faire l'objet de poursuites criminelles.



Paragraph 6 reads:

Employers should not be required to continue to deal with employees or contractors in whom they have lost confidence. An employee's complaint to the Commissioner will generally sour the work environment. An employer acting in good faith should be entitled to terminate an employee either with notice or damages in lieu of notice. This legitimate action by an employer would no longer be available because section 66.2 would create a criminal offence for this conduct.

I would like those two paragraphs to be addressed so the record will be clear.

**Mr. von Finckenstein:** As for the second one, I absolutely agree. Employers should be able to deal with their employees and contractors on the basis of merit, if they are not performing properly, et cetera. I do not see anything in proposed section 66 that impedes an employer from doing that.

**Senator Oliver:** On the basis of civil law rather than criminal law is what they are saying.

**Mr. Von Finckenstein:** I said the principle was there. Now the question is how you read proposed section 66. As I mentioned earlier, senator, I think before a charge can be laid under it, the Crown has a considerable row to hoe. It must establish that the disclosure took place, that the employee did it in good faith, and that the employer knew that the employee acted in good faith and, notwithstanding, disciplined him. The Crown must prove that. My investigation has to reveal all these facts. If it does, I then refer it to the Minister of Justice, who will then decide whether to lay a charge or not. If all of these things are taking place, then it goes before a judge.

To the extent that there would be any reasonable doubt, obviously, no conviction can be rendered. It strikes me that this concern is overstated. What clearly is here is that it is a penalty that is available but only for cases where employers dismiss an employee who has reported an anti-competitive conduct in good faith and on the basis of reasonable fact, and the employer, notwithstanding, knowing that the employee acted in good faith and had reasonable grounds, fires that employee. If he fires him because he is a tardy employee, it has nothing to do with this. That is why I think it is overstated. This section was drafted very carefully following Mr. Justice Dubin's precepts so as to be exactly what it is, that is, a warning to employers. I do not think it is much more than that.

**Senator Oliver:** I think it imposes an unduly heavy burden on employers who normally run their businesses pursuant to the civil law, or in Quebec it would be the civil law, but here you are imposing another burden, a criminal burden, on them.

**Mr. von Finckenstein:** Employers are subject to criminal law regarding all sorts of activities.

**Senator Oliver:** Not in relation to their employees.

Le paragraphe 6 se lit comme suit:

Les employeurs ne devraient pas être tenus de continuer à traiter avec des employés ou des entrepreneurs en qui ils ont perdu confiance. En général, une plainte formulée au commissaire par un employé a pour effet de nuire au climat de travail. Un employeur qui agit de bonne foi devrait avoir le droit de mettre fin à l'emploi d'une personne au moyen d'un avis ou en versant des dommages-intérêts. Cette mesure légitime par un employeur ne serait plus possible, parce que l'article 66.2 fait d'un tel geste une infraction criminelle.

J'aimerais que vous discutiez de ces deux paragraphes pour que l'on sache clairement ce qu'il en est.

**M. von Finckenstein:** Je suis absolument d'accord avec le second paragraphe. Les employeurs devraient pouvoir traiter leurs employés et leurs entrepreneurs en fonction du mérite, selon qu'ils accomplissent correctement ou non leur travail, et ainsi de suite. Je ne vois rien dans l'article 66 qui empêche un employeur d'agir de la sorte.

**Le sénateur Oliver:** L'association dit que les dispositions prévues devraient relever du droit civil plutôt que du droit pénal.

**M. von Finckenstein:** J'ai dit que le principe était là. La question est de savoir comment vous lisez l'article 66 proposé. Comme je l'ai mentionné plus tôt, je pense qu'avant que des accusations ne puissent être portées, la Couronne a un travail considérable à accomplir. Elle doit établir qu'il y a eu divulgation, que l'employé a agi de bonne foi, que l'employeur savait que l'employé avait agi de bonne foi et qu'il lui a néanmoins imposé des mesures disciplinaires. La Couronne doit prouver tout cela. Mon enquête doit démontrer l'existence de tous ces faits. Si elle le fait, je transmets alors le dossier à la ministre de la Justice, qui décide si des accusations doivent être portées. Si toutes ces conditions sont remplies, l'affaire est entendue par un tribunal.

Il est évident que, dans la mesure où il y aurait un doute raisonnable, un verdict de culpabilité ne pourrait être rendu. Je pense qu'on attache trop d'importance à cette disposition. Cette peine peut être imposée, mais seulement lorsqu'un employeur congédie un employé qui a signalé de bonne foi et en se fondant sur des motifs raisonnables un comportement qui va à l'encontre de la Loi sur la concurrence, et que l'employeur, même en sachant que l'employé a agi de bonne foi et en se fondant sur des motifs raisonnables, congédie ce dernier. Si l'employeur congédie l'employé parce que celui-ci est en retard, cela n'a rien à voir avec cette disposition. C'est la raison pour laquelle je pense qu'on accorde trop d'importance à cet article. Celui-ci a été rédigé très soigneusement, en fonction des principes énoncés par le juge Dubin, de façon à être précisément ce qu'est la disposition, à savoir un avertissement aux employeurs. Je ne pense pas que cet article soit beaucoup plus que cela.

**Le sénateur Oliver:** Je suis d'avis qu'il impose un fardeau indu aux employeurs, qui exercent normalement leurs activités en fonction de la common law ou, au Québec, du droit civil, puisque vous introduisez une peine criminelle.

**M. von Finckenstein:** Les employeurs sont assujettis au droit pénal relativement à toutes sortes d'activités.

**Le sénateur Oliver:** Pas en ce qui a trait à leurs employés.



**Mr. von Finckenstein:** I am sorry, I am not an expert on employee relations. You are probably right. I do not know.

**The Deputy Chairman:** I have a couple of questions on the telemarketing aspect. I think the definition is fairly wide, but for my own self-interest, I want to understand why you need these added powers. Suppose I am defrauded by a telemarketer, that somebody phones me and talks me into buying something that I do not get. I have paid for it with my Visa card but the product never comes to the door so I am defrauded.

The way it sits now, I go to the police and tell them I have a problem. I explain that I bought a product by Visa, that I was solicited on the telephone, gave my Visa number, but received nothing in the mail. I tell the police that I have been trying to phone the people from whom I bought the article, but cannot reach them. Do the police start an investigation? Could they get a wiretap? Suppose the police discover the identity of the person or company that has committed this fraud. Could they now get a wiretap because I went to them and complained?

**Mr. von Finckenstein:** Are you suggesting this scenario under Bill C-20?

**The Deputy Chairman:** No, without the bill. Suppose the police had evidence that a certain company was committing fraud. Can they not get a wiretap now?

**Mr. Côté:** To answer your question, you have to look at section 183 of the Criminal Code. Fraud, section 380 of the Criminal Code, is one of the offences listed in section 183 as being an offence for which you can apply for an authorization to intercept private communications.

**The Deputy Chairman:** Yes. Is there really anything on the phone that you cannot get a wiretap for now? Is there any criminal act that I would commit on the phone that you could not presently get a wiretap for?

**Ms Nicole Ladouceur, Acting Deputy Director of Investigation and Research, Fair Business Practices Branch, Competition Bureau, Industry Canada:** Perhaps the experience might help out for an answer with respect to this situation. As François Côté pointed out, the fact of the matter is that with respect to telemarketing, the fraud provisions of the Criminal Code have not proven to be particularly useful or helpful in convicting these individuals.

**The Deputy Chairman:** I did not say that. You can get a wiretap for them, though. Why do you need these new powers? Is it to fish?

**Ms Ladouceur:** No.

**Mr. von Finckenstein:** It is not at all to fish. You have to start out at square one, senator. The proposed legislation before us creates a new offence that says that if you have a practice of

**M. von Finckenstein:** Je regrette, je ne suis pas un spécialiste en relations de travail. Vous avez probablement raison. Je ne sais pas.

**Le vice-président:** J'ai quelques questions au sujet du telemarketing. Je pense que la définition est relativement large mais j'aimerais savoir, pour mon intérêt personnel, pourquoi vous devez ajouter ces pouvoirs supplémentaires. Supposons que je sois victime d'une fraude de telemarketing, qu'une personne me téléphone et me convainque d'acheter quelque chose que je ne reçois pas. J'ai payé avec ma carte Visa, mais le produit ne m'est jamais parvenu, de sorte que je suis victime d'une fraude.

À l'heure actuelle, je dois communiquer avec la police et expliquer que j'ai acheté un produit en me servant de ma carte Visa, que l'on m'a sollicité au téléphone, que j'ai donné mon numéro de carte Visa, mais que je n'ai rien reçu dans le courrier. Je précise aussi à la police que j'ai essayé de téléphoner à ceux qui m'ont vendu l'article, mais que je ne peux les rejoindre. La police ouvre-t-elle une enquête? Peut-elle faire de l'écoute électronique? Supposons que la police découvre l'identité de la personne ou de la compagnie qui a commis la fraude. La police pourrait-elle recourir à l'écoute électronique parce que j'ai porté plainte?

**M. von Finckenstein:** Imaginez-vous ce scénario en vertu du projet de loi C-20?

**Le vice-président:** Non, sans le projet de loi. Supposons que la police a la preuve qu'une compagnie s'adonne à la fraude. Ne pourrait-elle pas recourir à l'écoute électronique à ce moment-là?

**M. Côté:** Pour répondre à votre question, il faut se reporter à l'article 183 du Code criminel. L'article 380 porte sur la fraude, qui est l'une des infractions énumérées à l'article 183 pour laquelle une demande d'autorisation pour intercepter une communication privée.

**Le vice-président:** Oui. Y a-t-il vraiment une infraction commise au téléphone concernant laquelle vous ne pouvez obtenir une telle autorisation maintenant? Y a-t-il un acte criminel que je pourrais commettre au téléphone et concernant lequel vous ne pourriez, à l'heure actuelle, obtenir l'autorisation de faire de l'écoute électronique?

**Mme Nicole Ladouceur, sous-directrice intérimaire des enquêtes et des recherches, Direction des pratiques loyales des affaires, Bureau de la concurrence:** L'expérience pourrait peut-être nous éclairer à ce sujet. Comme le faisait remarquer François Côté, en ce qui concerne le telemarketing les dispositions du Code criminel relatives à la fraude ne se sont pas révélées particulièrement efficaces pour condamner les auteurs d'actes frauduleux.

**Le vice-président:** Je n'ai pas dit cela. Il est possible d'obtenir une mise sur écoute électronique dans leur cas, cependant. Pourquoi ces nouveaux pouvoirs vous sont-ils nécessaires? Est-ce pour aller à la pêche?

**Mme Ladouceur:** Non.

**M. von Finckenstein:** Ce n'est pas pour aller à la pêche. Il faut partir du début, monsieur le sénateur. Le projet de loi à l'étude crée une nouvelle infraction qui prévoit, dans les cas de

telemarketing, i.e. you are selling regularly through the telephone —

**The Deputy Chairman:** I am selling socks on the phone.

**Mr. von Finckenstein:** Yes, you are selling socks on the phone. If so, you have to follow certain things. You must disclose who you are, you have to say what the price is, and you have to give a reasonable indication of the value. That is what the proposed act stipulates. If you do not do that, then you can be liable to an offence. Fraud is very difficult to prove, so rather than doing that, the proposed legislation puts the onus on you.

**The Deputy Chairman:** It should be difficult to prove.

**Mr. von Finckenstein:** We say telemarket as much as you want, but please tell us who you are, tell us what the product is you are selling, and do not ask for payment in advance.

**The Deputy Chairman:** If I get a call from The Bay telling me to come down to the store on Saturday for a sale, is that telemarketing? Suppose someone says: "Hi, my name is Dave. I am calling from The Bay. You are on my customer list. We have a big sale on Saturday. Come down to the store and buy something." Is that telemarketing? According to your definition, it is.

**Mr. von Finckenstein:** Is this a practice? Is this the business of The Bay?

**The Deputy Chairman:** Of course, it is.

**Mr. von Finckenstein:** Do they phone all customers?

**The Deputy Chairman:** I am asking you: Is it telemarketing under your definition?

**Mr. von Finckenstein:** Do I think it is interactive phoning you?

**The Deputy Chairman:** No, no, just a minute. In your discussion, you do not talk about a closed sale. You say telemarketing means the practice of using interactive telephone communication.

**Mr. von Finckenstein:** It is interactive.

**The Deputy Chairman:** If I phone you and I tell you to come to The Bay on Saturday because there is a big sale and my name is Dave, and you say, "Thank you very much. I think I will be there," is that telemarketing?

**Ms Ladouceur:** There is the interactive aspect, that is correct. There is the phone call. There would also have to be representations made with respect to the sale of a service or a product. In your example, there is simply an invitation to attend a promotion. There is no specific representation made with respect to a service or a product.

If the conversation went on in an interactive fashion and in fact there were specific representations, as they do sometimes with respect to the sale of credit card insurance or very specific products, then it could be considered a form of telemarketing. We would then go back and look at whether or not there was appropriate disclosure. "Hello, this is the Bay calling." They have

télémarketing, par exemple si vous pratiquez la vente par téléphone...

**Le vice-président:** Si je vends des chaussettes au téléphone.

**M. von Finckenstein:** Supposons que vous vendez des chaussettes au téléphone, vous devrez vous plier à certaines règles. Vous devrez vous identifier, indiquer le prix d vos articles, et donner une indication raisonnable de sa valeur. C'est ce que prévoit le projet de loi. Si vous ne le faites pas, vous risquez d'être reconnu coupable d'infraction. La fraude est une chose très difficile à prouver. C'est pourquoi le projet de loi vous impose plutôt le fardeau de la preuve.

**Le vice-président:** La preuve doit être difficile à établir.

**M. von Finckenstein:** Une personne peut pratiquer le télémarketing à volonté, mais à condition de s'identifier, de dire quel produit elle vend et ne pas demander d'être payée à l'avance.

**Le vice-président:** Si je reçois un appel de La Baie et qu'on m'invite à aller au magasin le samedi suivant pour profiter d'un solde, est-ce du télémarketing? Supposons que quelqu'un m'appelle et me dise ce qui suit: «Bonjour, mon nom est Dave. Je suis représentant du magasin La Baie. Vous figurez sur ma liste. Nous avons un grand solde samedi et je vous invite à venir en bénéficier.» Est-ce que ce serait du télémarketing? D'après votre définition, ce serait le cas.

**M. von Finckenstein:** Est-ce une pratique? Est-ce ainsi que La Baie s'y prend?

**Le vice-président:** Tout à fait.

**M. von Finckenstein:** Le magasin appelle-t-il tous les clients?

**Le vice-président:** Je vous demande si cette façon de faire correspond à votre définition du télémarketing.

**M. von Finckenstein:** Est-ce que le fait de vous téléphoner constitue une pratique interactive?

**Le vice-président:** Non, non, un instant. Dans votre exposé, vous ne parlez pas de vente fermée. Vous dites que le télémarketing est le recours à la télécommunication téléphonique interactive.

**M. von Finckenstein:** C'est une pratique interactive.

**Le vice-président:** Si je vous téléphone, que je vous dis que mon nom est Dave et que je vous invite à vous rendre chez La Baie samedi prochain parce qu'il y aura un grand solde et que vous me répondez que vous irez, est-ce que cela constitue du télémarketing?

**Mme Ladouceur:** Il y a effectivement un aspect interactif. Il y a un appel téléphonique. Il faudrait également qu'il y ait des indications relatives à la vente d'un service ou d'un produit. L'exemple que vous donnez comporte seulement une invitation à participer à une promotion. Il n'y a aucune indication précise concernant un service ou un produit.

Si la conversation prenait une tournure interactive et qu'il y avait effectivement des indications précises, comme c'est parfois le cas pour la vente d'assurance de cartes de crédit ou de produits très précis, cela pourrait être considéré comme une forme de télémarketing. Nous effectuerions alors une vérification pour savoir si les indications voulues ont été faites. Si le message est le

identified first of all on whose behalf they are calling. "My name is so and so." Again, a second requirement under disclosure has been met. "I would like to sell you credit card insurance." All of the three conditions would have been met.

**The Deputy Chairman:** I understand all of the conditions of what a telemarketer does. A telemarketer phones. He is selling a product and he wants to close the sale. Your definition here, from what I can gather, exposes that a little further. If I am calling from the Bay and my name is Dave and I am asking you to come down, you may say to me, "Oh, do you have coats for sale?" I say, "Yes, they are on sale, too." "Oh, that is great. I think I will come down Saturday." Is that a telemarketing operation? That is all I am asking.

**Mr. von Finckenstein:** Assume it is. So what? You have complied with the proposed legislation. There is no problem. How do we get to the wiretapping?

**The Deputy Chairman:** Have I complied with the proposed legislation if I tell you my name is Dave and I am calling from the Bay? I do not have to give a last name?

**Ms Ladouceur:** No.

**Mr. von Finckenstein:** The point is you are not trying to deceive anybody. You are not doing any selling illegally. Senator, the persons who we are after are the ones who are saying, "Hi, I am Dave. You have won a million dollars. How do we get that to you? Do you want it by cash or do you want it by transfer to your bank account?"

**The Deputy Chairman:** I would like it by cash.

**Mr. von Finckenstein:** That is the sort of thing we are referring to.

**The Deputy Chairman:** I would like it in small bills, in my Swiss bank account.

**Mr. von Finckenstein:** You see what it is basically about. The theory behind all of this is telemarketing is a perfectly legitimate commercial activity. There are lots of people who do it successfully. All we are saying is follow minimum disclosure requirements so people know what they are dealing with. Those who do not are liable to an offence. Those who are actually in that business of illicit telemarketing, we will go after with all our powers. In the cases where our powers are not sufficient and we cannot get the credible evidence in any other way, and assuming we meet the criteria of the Criminal Code, we may apply for a wiretapping order.

**The Deputy Chairman:** Do you have to disclose wiretap after the fact? Is there provision in the law? Let us say I get wiretapped. Do you have to tell me after a certain period of time?

suivant: «Bonjour, ici le magasin La Baie», l'interlocuteur a respecté une première exigence de divulgation en indiquant au nom de qui il appelle. «Mon nom est M. Un Tel», il a rempli la deuxième obligation de divulgation. Puis, «Je voudrais vous vendre de l'assurance pour votre carte de crédit», il aura alors rempli les trois conditions.

**Le vice-président:** Je comprends toutes les conditions qui s'appliquent à la personne qui fait du télémarketing. Cette personne vous appelle. Elle vend un produit et désire conclure la vente. D'après ce que j'ai compris, votre définition va eu peu plus loin. Supposons que je vous appelle en vous disant que mon nom est Dave, que je représente le magasin La Baie et vous invite à vous rendre au magasin. Vous me demandez s'il y a des manteaux à vendre et je vous réponds que oui et que les manteaux sont en solde. Vous répondez alors que cela vous intéresse beaucoup et que vous irez au magasin samedi. Est-ce que cela constitue du télémarketing? C'est tout ce que je veux savoir.

**M. von Finckenstein:** Supposez que oui. Quelle différence? Vous vous serez de toute manière conformé au projet de loi. Il n'y a aucun problème. Comment cela peut-il aboutir à l'écoute électronique?

**Le vice-président:** Est-ce que je me conforme au projet de loi si je vous dis que mon nom est Dave et que j'appelle au nom de La Baie? Je ne suis pas obligé de vous donner mon nom de famille?

**Mme Ladouceur:** Non.

**M. von Finckenstein:** En fait, vous ne tentez de tromper personne. Vous ne pratiquez pas de vente illégale. Les personnes contre qui nous en avons sont celles qui vous diront: «Bonjour, mon nom est Dave. Vous venez de gagner un million de dollars. Comment désirez-vous toucher l'argent? Voulez-vous l'avoir comptant ou préférez-vous qu'il soit versé dans votre compte?»

**Le vice-président:** Je préférerais avoir l'argent comptant.

**M. von Finckenstein:** C'est le genre de situation auquel nous pensons.

**Le vice-président:** J'aimerais que l'argent soit versé en petites coupures dans mon compte bancaire en Suisse.

**M. Von Finckenstein:** Vous voyez de quoi il s'agit essentiellement. La théorie de base est que le télémarketing est une activité commerciale parfaitement légitime. De nombreuses personnes le pratiquent avec succès. Nous voulons simplement qu'on satisfasse un minimum d'exigences de divulgation, de manière que les consommateurs sachent ce qu'ils font. Ceux qui ne se conformeront pas se trouveront en situation d'infraction. Nous entendons utiliser tous nos pouvoirs contre les personnes qui pratiquent le télémarketing illicite. Dans les cas où nos pouvoirs ne suffisent pas et où nous ne pourrions pas obtenir autrement de preuve crédible, et à condition de respecter les critères du Code criminel, nous demanderons le recours à l'écoute électronique.

**Le vice-président:** Devez-vous divulguer l'utilisation de l'écoute électronique après le fait? Supposons que je sois soumis à l'écoute électronique. Seriez-vous tenu de m'en informer après un certain temps?



**Mr. Côté:** Yes, senator. The numbering has changed. I am just trying to find the appropriate section. Under section 193, I believe, of the Criminal Code — I may stand to be corrected on the numbering; the numbers have changed — once the intercept is done, there has to be a notice sent to all of the people whose private communications have been intercepted. The time to do that is 90 days after the period has ended. In exceptional circumstances, for a long and ongoing investigation, that 90-day delay period may be substituted by another longer period, always under the control of the judicial officer, to make sure that the notice is given, but at a time when it will not jeopardize the ongoing investigation.

**The Deputy Chairman:** Can I sue you if you have wrongly done this? If you are just fishing, could I sue you? Do I have some legal recourse if I think you unjustly wiretapped me?

**Mr. Côté:** Yes, absolutely. If I have done that, the legal answer to that is that it is a violation of one of your Charter rights. Under section 24 of the Charter — there are two subsections there. Under subsection 1, there is a clear indication that whoever has had his or her Charter right violated may apply to courts for remedies. The remedy, of course, if you have been wronged, is to go to a court and sue the government for either the damages that you have sustained or for a punitive damage in certain cases. Yes, you can sue me and my boss.

**The Deputy Chairman:** I can sue the government?

**Mr. Côté:** You can sue the Queen.

**The Deputy Chairman:** I wish to thank the witnesses for their attendance here today.

Honourable senators, we talked about reporting the bill to the Senate with observations. I believe that everybody has a draft of these observations.

**Senator Callbeck:** Mr. Chairman, I have two motions that I want to make. The first would be that Bill C-20 be reported without amendment. The second would be that the statements of observations be appended to the report.

**The Deputy Chairman:** Are you speaking of the present observations?

**Senator Callbeck:** Yes, but these are two motions, so I have given you notice. I have two motions. I would like to move the first one.

**The Deputy Chairman:** You want to move the observations first in order to discuss those?

**Senator Callbeck:** I have two motions, which I have given notice of, and I would like to move the first one; that is, that Bill C-20 be reported without amendment.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, is there any discussion? Is it agreed, honourable senators?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**M. Côté:** Oui, sénateur. La numérotation des articles a été modifiée. Je cherche l'article pertinent. Aux termes de l'article 193 du Code criminel, sauf erreur, une fois qu'on a effectué de l'écoute électronique toutes les personnes dont les communications privées ont été interceptées doivent en être avisées dans les 90 jours suivant la fin de la période d'écoute. Dans des cas exceptionnels, dans le cas d'une enquête longue et en cours, par exemple, le délai de 90 jours peut être prolongé, toujours sous le contrôle de l'officier de justice pour s'assurer que les personnes visées ont été avisées, mais à un moment où cela ne perturbera pas le déroulement de l'enquête en cours.

**Le vice-président:** Puis-je tenter des poursuites contre vous si vous commettez des irrégularités? Si vous vous contentez d'aller à la pêche, puis-je vous poursuivre en justice? Ai-je des recours en justice dans le cas où j'estimerai que vous m'avez injustement soumis à l'écoute électronique?

**M. Côté:** Certainement. Si j'agissais de la sorte, j'aurais violé un de vos droits garantis par la Charte des droits. Le paragraphe 24(1) de la Charte, et cet article compte deux paragraphes, indique clairement que toute personne victime de violation des droits et libertés qui lui sont garantis par la Charte peut demander réparation devant un tribunal. Votre recours, dans le cas où vous auriez subi un préjudice, consisterait à poursuivre le gouvernement pour les dommages subis ou réclamer des dommages-intérêts punitifs dans certains cas. Vous auriez effectivement le droit d'intenter des poursuites contre moi et mon patron.

**Le vice-président:** Je pourrais poursuivre le gouvernement en justice?

**M. Côté:** Vous pouvez poursuivre la Reine.

**Le vice-président:** Je remercie les témoins de leur présence.

Honorables sénateurs, nous avons parlé de faire rapport du projet de loi au Sénat avec des observations. Je suppose que nous avons tous une copie de ces observations.

**Le sénateur Callbeck:** Monsieur le président, je désire présenter deux motions. La première propose que nous fassions rapport du projet de loi C-20 sans amendement et la seconde, que les observations soient annexées au rapport.

**Le vice-président:** Parlez-vous de ces observations-ci?

**Le sénateur Callbeck:** Oui, mais comme il y a deux motions, je vous en ai donné avis. J'ai deux motions. Je voudrais présenter la première.

**Le vice-président:** Vous voulez d'abord présenter la motion concernant les observations pour pouvoir en discuter?

**Le sénateur Callbeck:** J'ai deux motions, dont j'ai donné avis, et je voudrais présenter la première, qui propose de faire rapport du projet de loi C-20 sans proposition d'amendement.

**Le vice-président:** Est-ce que quelqu'un désire dire quelque chose? Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.



**Senator Callbeck:** We have an abstention.

**Senator Kelleher:** I am abstaining because, unfortunately, I was not present when these matters were discussed. I did not hear the evidence. As such, I do not feel that I should vote either way.

**The Deputy Chairman:** Motion carried.

**Senator Callbeck:** Mr. Chairman, my second motion is that the statement of observations on Bill C-20 be appended to the report.

**The Deputy Chairman:** Does anyone second the motion?

**Senator Hervieux-Payette:** I second the motion.

**The Deputy Chairman:** Is there any discussion?

**Senator Oliver:** I read them and I think they are terribly drafted. I do not like them. Senator Angus has read them. He cannot be here, but he does not like them. They do not reflect the evidence. We would like them redrafted to more clearly reflect what this committee heard. We would like some time to do it.

**Senator Callbeck:** Where are the problems?

**Senator Oliver:** They do not reflect the evidence. I thought that the Canadian Bar gave some evidence here and they made suggestions that there should be amendments. I do not see that reflected in these observations. There are several other drafting problems with them. They do not reflect what this committee has heard.

**Senator Stollery:** Therefore, you will be voting against them; you will be voting against the motion.

**Senator Oliver:** Do not speak for me.

**Senator Stollery:** I am assuming that because you do not like them.

**Senator Oliver:** You do not speak for me.

**Senator Maloney:** You are not his attorney.

**Senator Stollery:** No, I am not, but the motion has been put.

**The Deputy Chairman:** Senator Stollery, if the motion has been put, we can have discussion.

**Senator Oliver,** please continue.

**Senator Oliver:** Senator Stollery does not believe in discussion. He belongs to a different school, if it is a school.

**Senator Stewart:** Do we have copies of the proposed interim report?

**The Deputy Chairman:** Yes. The report was distributed this morning, I understand.

**Senator Stewart:** I seem to have misplaced my copy.

**The Deputy Chairman:** Does anybody wish to go *in camera*?

**Le sénateur Callbeck:** Il y a une abstention.

**Le sénateur Kelleher:** Je m'abstiens parce que je n'étais malheureusement pas présent lorsque ces sujets ont été débattus. Comme je n'ai pas suivi les dépositions, je préfère m'abstenir de voter dans un sens ou dans l'autre.

**Le vice-président:** La motion est adoptée.

**Le sénateur Callbeck:** Monsieur le président, ma deuxième motion propose d'annexer au rapport le texte des observations relatives au projet de loi C-20.

**Le vice-président:** Quelqu'un veut-il appuyer la motion?

**Le sénateur Hervieux-Payette:** J'appuie la motion.

**Le vice-président:** Quelqu'un veut-il dire quelque chose?

**Le sénateur Oliver:** J'ai lu les motions; elles sont très mal rédigées. Je n'aime pas la façon dont elles sont rédigées. Le sénateur Angus les a lues aussi. Il a dû s'absenter, mais il n'aime pas non plus la manière dont les motions sont formulées. Elles ne correspondent pas au contenu des dépositions. Nous voudrions que ces motions soient reformulées de manière à mieux refléter ce que le comité a entendu. Nous aimerions avoir un certain temps pour le faire.

**Le sénateur Callbeck:** Où y a-t-il problème?

**Le sénateur Oliver:** Elles ne sont pas fidèles au contenu des dépositions. Je crois que le Barreau canadien a témoigné et a proposé que des amendements soient apportés au projet de loi. Le texte des observations n'en tient pas compte. Les observations soulèvent d'ailleurs plusieurs autres problèmes. Elles ne reflètent pas ce que le comité a entendu.

**Le sénateur Stollery:** Dans ce cas, vous voterez contre ces observations, contre la motion.

**Le sénateur Oliver:** Ne parlez pas en mon nom.

**Le sénateur Stollery:** Je formule cette hypothèse puisque vous n'aimez pas ces observations.

**Le sénateur Oliver:** Ne parlez pas en mon nom.

**Le sénateur Maloney:** Vous n'êtes pas son avocat.

**Le sénateur Stollery:** Non, je ne le suis pas, mais la motion a été présentée.

**Le vice-président:** Sénateur Stollery, si la motion a été présentée, nous pouvons en débattre.

**Sénateur Oliver,** veuillez poursuivre.

**Le sénateur Oliver:** Le sénateur Stollery ne croit pas dans les débats. Il appartient à une autre école, si toutefois il s'agit d'une école.

**Le sénateur Stewart:** Avons-nous des copies du projet de rapport provisoire?

**Le vice-président:** Oui. Je crois que le rapport a été distribué ce matin.

**Le sénateur Stewart:** Je crois avoir égaré mon exemplaire.

**Le vice-président:** Quelqu'un veut-il que nous poursuivions à huis clos?

**Senator Stewart:** Perhaps it perhaps would be more effective if we were to go *in camera* while we are drafting; otherwise, we will have a very long and possibly misleading record. We can then end our *in camera* session and proceed to deal with Senator Callbeck's motion.

**Senator Oliver:** I would like it if someone could go and get Senator Angus.

**The Deputy Chairman:** I believe someone has. We are going to go *in camera*. If Senator Angus arrives, he will be able to come in.

The committee continued *in camera*.

Upon resuming.

**Senator Callbeck:** Mr. Chairman, I move that the observations be appended to the report.

**The Deputy Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Carried.

Shall I report the bill?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Carried.

The committee adjourned.

**Le sénateur Stewart:** Il serait peut-être plus efficace de poursuivre à huis clos pendant que nous rédigeons le rapport. Sinon, nous risquons d'avoir un compte-rendu très long et peut-être erroné. Nous pourrions ensuite mettre fin au huis clos et revenir à la motion du sénateur Callbeck.

**Le sénateur Oliver:** J'aimerais que quelqu'un puisse aller chercher le sénateur Angus.

**Le vice-président:** Je crois que quelqu'un est allé le chercher. Nous allons poursuivre à huis clos. Si le sénateur Angus arrive, il pourra entrer.

(La séance se poursuit à huis clos)

(À la reprise)

**Le sénateur Callbeck:** Monsieur le président, je propose que les observations soient annexées au rapport.

**Le vice-président:** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** La motion est adoptée.

**Le vice-président:** Dois-je faire rapport du projet de loi?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Adopté.

La séance est levée.





## A BLUEPRINT FOR CHANGE

### RESPONSE TO THE REPORT OF THE TASK FORCE ON THE FUTURE OF THE CANADIAN FINANCIAL SERVICES SECTOR

Standing Senate Committee  
on  
Banking, Trade and Commerce

*Chairman*  
The Honourable Michael Kirby

*Deputy Chairman*  
The Honourable David Tkachuk

December 1998

*Ce rapport est disponible en français.*



## MEMBERSHIP

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus, W. David

Austin, Jack, P.C.

Callbeck, Catherine S.

\*Graham, Alasdair B., P.C. (or Carstairs, Sharon)

Hervieux-Payette, Céline, P.C.

Kelleher, James F., P.C.

Kenny, Colin

Kolber, E. Leo

\*Lynch-Staunton, John (or Kinsella, N., acting)

Meighen, Michael Arthur

Oliver, Donald H.

Stewart, John B.

### *\*Ex Officio Members*

*Note:* The Honourable Senators Carney, P.C., Di Nino, Joyal, P.C., Kinsella, Kroft, Perrault, P.C., Poy, St. Germain, P.C. and Spivak were members or present at meetings at various stages during the course of this study.

### *Staff from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:*

Dr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division; Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division and Mr. Dan Shaw, Research Officer, Economics Division.

### *Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:*

Ms. Lise Bouchard, Administrative Assistant and Mr. Till Heyde, Legislative Clerk.

Gary Levy  
*Clerk of the Committee*

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, October 22, 1997:

"The Honourable Senator Carstairs for the Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Callbeck:

THAT, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada;

THAT the Committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

THAT the Committee submit its final report no later than December 10, 1998.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle  
*Clerk of the Senate*

## TABLE OF CONTENTS

	Page
CHAPTER ONE:        RESTRUCTURING THE FINANCIAL SERVICES SECTOR — SIX YEARS LATER .....	1
CHAPTER TWO:        THE SPECIAL ROLE OF FINANCIAL INSTITUTIONS (AND DEPOSIT-TAKING INSTITUTIONS IN PARTICULAR) .....	5
CHAPTER THREE:     THE PROPOSED BANK MERGERS .....	8
CHAPTER FOUR:      OBJECTIVES OF FINANCIAL INSTITUTIONS PUBLIC POLICIES .....	18
CHAPTER FIVE:       THE PRINCIPAL THRUST OF THE TASK FORCE REPORT .....	21
CHAPTER SIX:        THE COMMITTEE'S VISION OF THE FINANCIAL SERVICES SECTOR OF THE FUTURE .....	23
A.    BUSINESS ENVIRONMENT OVERVIEW .....	23
B.    OBJECTIVE: TO FOSTER CANADIAN CONTROL OF THE KEY INSTITUTIONS IN THE FINANCIAL SERVICES SECTOR.....	26
C.    OBJECTIVE: TO PROVIDE A FRAMEWORK FOR HEALTHY COMPETITION IN THE FINANCIAL SERVICES SECTOR.....	33
D.    OBJECTIVE: TO ENSURE THE SAFETY, SOUNDNESS AND INTEGRITY OF THE CANADIAN FINANCIAL SYSTEM .....	48
E.    OBJECTIVE: TO ENABLE CONSUMERS TO MAKE WELL-INFORMED DECISIONS AND TO PROTECT CONSUMERS FROM IMPROPER BUSINESS PRACTICES:.....	51
F.    OBJECTIVE: TO FULFILL THE STEWARDSHIP RESPONSIBILITIES OF FINANCIAL SERVICES INSTITUTIONS.....	56
CHAPTER SEVEN:     CONCLUDING OBSERVATIONS.....	68
LIST OF WITNESSES .....	71
LIST OF ORGANIZATIONS AND INDIVIDUALS THAT SENT BRIEFS BUT DID NOT APPEAR ..	83

Appendices A, B, C, D, E, F, G, H and I  
 are available on request from (613) 990-0088  
 or from Internet site  
 (<http://www.parl.gc.ca/sencom.asp>)

## CHAPTER ONE: Restructuring the Financial Services Sector — Six Years Later

---

- 1) On June 1, 1992, the federal government proclaimed its new legislative framework for federally regulated financial institutions: banks, trust companies, insurance companies, and the national organization of the credit union movement.
- 2) The new legislation dramatically changed the landscape within which federally regulated financial institutions operate. They were given a broad range of new powers, their ownership regime was changed, and new prudential safeguards were introduced.
- 3) In August 1995, the Committee published its *Interim Report on the 1992 Financial Institutions Legislation*. In it, it was noted that:
  - 4) *The Department [of Finance's] perception is that the new legislation is working reasonably well in practice, and is perhaps working very well if one takes into account the extent of the revisions that were made. The Department has been generally satisfied with the direction taken in 1992 and does not expect that there will be a need for major revisions to the statutes in 1997. (Interim Report on the 1992 Financial Institutions Legislation, August 1995, p. 3)*
- 5) The pace of events over the past few years has, however, forced policymakers to rethink that position. With the deregulation of the financial services sector across market economies, and the breathtaking pace of technological change in communications and data processing, international financial markets have become inextricably linked to each other. Financial service providers have grown into powerful multinational competitors, with many of these organizations operating as unregulated entities. Consequently, the Canadian financial services sector is facing challenges that have forced policymakers to face some very fundamental questions concerning the future of the sector.



- 6) On December 19, 1996, the Minister of Finance announced the mandate and makeup of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector. The Task Force was asked to advise the government on what needs to be done to ensure that the Canadian financial system remains strong and dynamic in the years to come.
- 7) The Task Force released its final Report on September 14, 1998. The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce then proceeded to hold public hearings across the country on the Report.
- 8) During those hearings, the Committee heard from a wide range of witnesses — providers of financial services (regulated and unregulated), consumers of financial services, regulators, academic experts, and policymakers. Concurrent with this public discussion, there has also been ongoing debate on the proposed mergers of four large chartered banks: the Royal Bank with the Bank of Montreal, and the Canadian Imperial Bank of Commerce with the Toronto-Dominion Bank.
- 9) The Task Force did not directly address the specific mergers. Rather, the Competition Bureau is charged with the responsibility of reviewing these mergers. In addition, the Office of the Superintendent of Financial Institutions has been asked to give an opinion on the impact of the mergers on the overall stability of the financial system. Finally, the Minister of Finance must decide whether or not to approve the mergers.
- 10) While the Committee does not directly address the mergers in this Report, it did receive extensive testimony on them. It has provided a representative sample of this evidence without comment in Chapter three of this Report.
- 11) Chapter two of this Report addresses the special role of financial institutions, and deposit-taking institutions in particular, in the Canadian economy, and in Canadian society overall. It makes a case that these institutions have a unique set of characteristics

and obligations, and the Committee argues that future public policies must reflect the special responsibilities these characteristics impose on the sector.

- 12) Chapter three, as noted above, presents a representative set of quotations on the specific proposed bank mergers, without comment from the Committee.
- 13) Chapter four contains a discussion of the public policy objectives that the Committee believes should be reflected in legislation and regulation affecting financial services providers in Canada. These include the promotion of safety and soundness in the sector, of healthy competition in the sector, of Canadian control of key financial institutions, the importance of enabling consumers to make informed decisions, and achieving the widest possible accessibility to financial services in Canada.
- 14) Chapter five examines the principal thrust of the Report of the Task Force, namely the creation of increased competition across the full range of financial services, but particularly in banking services. It disagrees with the Task Force on a number of its recommendations with respect to how the objective of increased competition should be achieved. In particular, the Committee is concerned that the time required to generate more real competition in the sector will be substantial.
- 15) Finally, in chapter six, the Committee presents its vision for the financial services sector of the future. This "vision chapter" takes each of the five objectives outlined in chapter four and shows how they would be impacted by the Committee's recommendations. Thus, this chapter provides the logic behind the Committee's recommendations. Underlying these positions is the testimony the Committee received, past reports and studies by the Committee, as well as the arguments in the Task Force Report.
- 16) Chapter seven contains comments on the need for a balanced package of reforms, and the need for these reforms to be implemented quickly.

- 17) The appendix to this Report analyses each of the recommendations in the Task Force Report. It does so in the light of testimony given at the Committee's hearings. Chapter five also gives the Committee's response to these Task Force recommendations.
- 18) The Committee is fully cognizant of the complexity of the financial services sector in Canada. Any changes to the legislative or regulatory framework will generate both gains and losses to participants. The Committee heard repeatedly in its hearings, however, that the status quo is not an option. Further, despite the fact that the financial services sector operating outside of Canada is beyond our control, we cannot, and should not, isolate ourselves from developments abroad. The task, then, is to get on with reform and to establish a framework that will serve Canada well in the coming years. The Committee hopes that this Report makes a significant contribution towards that goal.

## **CHAPTER TWO: The Special Role of Financial Institutions (and Deposit-Taking Institutions in Particular)**

---

- 19) Financial institutions are critical to a smooth functioning economy. Firstly, financial institutions (but more precisely deposit-taking institutions (DTIs), credit-card providers and debit-card providers) process payments and settlements, without which the undertaking of commercial transactions would be extremely difficult. Secondly, financial institutions act as intermediaries channeling funds from those who are seeking a return on those funds, to those who seek to employ those funds. Without such intermediaries, the costs to many potential lenders and borrowers (particularly the small ones) of finding an acceptable match would be extremely high. Finally, financial institutions manage risk across the economy, evaluating the riskiness of loan requests, pricing the risk accordingly and diversifying the risk across the economy. Thus, the importance of financial institutions in the day-to-day life of consumers and firms is considerable.
- 20) The characteristics of financial institutions described above are so important to the functioning of national economies that all countries impose conditions on those who wish to operate a major financial institution, and a DTI, in particular. These conditions include capital requirements, regulations on operations and ownership, and more.
- 21) At the core of this government oversight is the desire to maintain the stability of, and public confidence in, the financial system. Such stability and public confidence are preconditions to a thriving economy.
- 22) For decades, Canadian governments have believed that an integral element of maintaining stability of the financial system, and of helping to ensure that financial institutions were responsive to the needs of Canadian consumers and businesses, was the requirement that the key financial institutions operating in Canada be controlled by Canadians. This consideration led to policies which originally restricted total foreign ownership in major financial institutions to 25 per cent and, in the 1960's, to the



encouragement of major Canadian life insurance companies to become mutual companies, so that they would not be subject to takeover by foreign insurance companies. Today, in the post-NAFTA era, “national treatment” requires that Americans cannot be distinguished from Canadians with respect to ownership policies. Hence, this concern about major financial institutions being Canadian controlled is reflected in the widely held ownership rule — the 10 per cent rule — which applies to Canadian banks. There are conflict of interest reasons as well for the 10 per cent rule.

23) Further, the Canadian regulatory system has been designed to protect individual consumers, as well as the safety and soundness of the financial services sector as a whole. There are three aspects to consumer protection: (1) prudential regulation; that is, the protection of individual depositors and insurance policy holders through regulation that addresses the soundness of a financial institution, and thus the safety of funds entrusted to that institution, (2) conduct of business regulation; that is, regulation which addresses issues such as full disclosure of relevant information to a depositor or borrower, and regulation to ensure the absence of coercive tied selling techniques, privacy regulations, and protection of a client’s personal information held by a financial institution, and (3) deposit insurance; that is, insurance which guarantees the security of the first sixty thousand dollars of a depositor’s money in any deposit-taking institution.

24) This regulatory system does not mean, as a few witnesses suggested, that financial institutions, particularly banks, should be treated as a public utility. This is clearly not Canadian policy. Canadian policy recognizes that financial institutions are profit-seeking firms dedicated to enhancing shareholder value which operate in a competitive business environment. They need to make profits in order to have access to capital, which is essential to the health of any financial institution. They must therefore be allowed to make whatever business decisions they believe to be in the best interests of their firm, provided that those decisions do not result in the firm failing to meet its larger public policy responsibilities as outlined above, or in undue concentration of market power.

25) While deposit-taking financial institutions are regulated, the regulatory structure is designed to enable them to compete aggressively, as long as they meet the legislative and regulatory requirements with respect to financial stability, consumer protection, and Canadian ownership.

26) The Committee recognizes the unique characteristics of deposit-taking institutions outlined above, and believes that future public policies must reflect the special responsibilities which these characteristics impose on the sector.

### CHAPTER THREE: The Proposed Bank Mergers

---

- 27) The Committee would like to make it clear that it does not intend to make any comment or advance any specific recommendations concerning the Royal Bank/Bank of Montreal and CIBC/TD Bank merger proposals. Until the Competition Bureau and OSFI have completed their analyses of these proposals, and the Committee knows their results, any comments the Committee might make on the merger proposals would be premature since they would not be grounded on a solid base of facts.
- 28) However, as the Committee's hearings became a platform for interested stakeholders to voice their opinions on these two mergers, we have chosen to present a balanced selection of arguments made on either side of this debate.
- 29) One witness, quoting from a detailed impact analysis study, informed the Committee that the proposed Royal Bank/Bank of Montreal and CIBC/TD Bank mergers entail economic efficiencies and savings to the sector in the order of:
- 30) *...anywhere between 20 per cent and 30 per cent of non-interest costs can be saved through rationalisation. Those numbers translate into an overwhelming savings per Canadian. Those would be savings between \$1,000 and \$3,000 over the next 10 years. Those types of efficiency gains in the aggregate numbers are \$29.5 billion to \$88.5 billion depending upon which range of savings you would accept. ... We are talking about a material amount of savings that could be generated through the mergers. (Jason Clemens, October 28, 1998)*

31) This view was supported by others who believed these savings provided net economic benefits that would eventually find their way to Canadian consumers. For example:

32) *We believe in a free market environment and want to ensure that our clients prosper in that environment. Our firm, as well as many others, are the result of mergers to better serve the clients and the partners and the owners or stakeholders in the firm. We see the positive results of the proposed mergers within the Canadian banking industry as outweighing any potential negative consequences. (Glen C. Agro, November 4, 1998)*

33) and

34) *[T]hese mergers can be a valid business strategy to develop banks into world class competitors ... My investors, my customers are First Nations people. Their economy is still local. Their issues are local. They have local service needs. They have domestic investment and cross-investment requirements across the First Nations in Canada. ... Having said this, my opinion of the mergers is that it will not be a detriment to the development of our institution. First, our interests lie in lowering the operating costs of our partner bank, and we see that being accomplished through the mergers. Our customers and our bank will benefit from the lower costs of the merged banks, whether achieved through increased application of technology or the economies of scale that we believe they will achieve through the mergers. (Keith Martell, October 27, 1998)*

35) However, some witnesses concluded just the opposite, arguing that there was confusion over what was an efficiency gain versus what was simply a cost-cutting



exercise. They further questioned whether or not consumers would be better served as a result of the mergers. A typical example of this position follows:

36) *Usually what we tend to see from bank mergers in other countries is that there was a confusion between efficiency and cost-cutting. Generally what banks referred to as efficiency was merely cost-cutting. ... Usually it meant closing banks, laying off people and increasing service charges and having less service available to people. (Marjorie Griffin Cohen, October 28, 1998)*

37) and

38) *[W]e would lose 3,000 direct jobs in British Columbia. There is a concern for job loss. Secondly, ... 75 per cent of B.C. communities are vulnerable to branch closure as a result of the proposed mergers. Of these B.C. communities, 199 are served by three or fewer financial institutions. This group has the most to lose and more than half of them are at risk of a branch closure due to the proposed bank mergers. (Ian Waddell, October 28, 1998)*

39) This assessment was supported by others with general and specific comments to make on the expected impact that the mergers would have on Canadian consumers. That is:

40) *The task force said that greater competition would benefit consumers, and observed that there was already too much concentration in core banking. It surprises me that it then went ahead and provided an orange light to bank mergers. ... We think mergers would be bad for us, as corporate consumers of banking services, we think they would be bad for individuals as consumers, and we think that it would be bad for the economy as a whole. Having competitive banking is very important for*

*all the different sectors' effectiveness as competitors. (William A. Black, October 21, 1998)*

- 41) Another interesting perspective of the debate centred on the ability of other financial institutions to fill in the competitive vacuum left by the merging parties. Arguing in favour, the Committee heard:

- 42) *Unless you are in the shoes of whoever is making the decisions, you cannot make as good a decision. If the banks want to merge and blow their brains out, let them. There will be people who will come in and fill the vacuum. It may be from a different perspective and done differently, but the public will be served. The free marketplace dictates that where there is an opportunity, somebody will build a mousetrap, and that is the way it works. One of the things already happening with the mergers, as I mentioned, is that we have syndicate positions. As these firms merge, we get bigger syndicate positions. This is not only good for us, but also good for the country. By and large, we are dealing with the smaller client. Whereas the guys in Toronto want to write the \$50 million or \$25 million ticket, we are happy to write the \$1 [million] and \$2 [million]. (Lonsdale Holland, October 20, 1998)*

- 43) and

- 44) *We see a niche for ourselves in Atlantic Canada. We are all for letting the major banks merge, if, in their opinion, that will allow them to be more competitive and more profitable. They probably know better than someone who is not in the business how their businesses should be run. However, I suggest that there is probably room for a lot more banks in the Canadian banking scene. We should open up the doors. Everyone will find a niche. In this way, the public will be well served. (Lonsdale Holland, October 20, 1998)*

45) Arguing to the contrary, the Committee heard:

46) *Although some have argued that mergers should go ahead immediately so that smaller players can come in and pick up branch outlets or people that are divested by the merging banks, we wonder about that. We imagine that any large bank trying to consolidate will want to hold on to its best locations and its best human and physical assets. As a result, we would wonder how efficient and effective these potential competitors or smaller institutions may be with the cast-offs of the major banks. Despite our concerns over how quickly or effectively real competitive alternatives to the big five may set up, we are certainly pro competition. We think that true competition is the only way to go and the only way that we will ever see a well-served small business market, not to mention other segments of the market. ... We oppose further concentration and mergers until we see actual competition taking place. (Catherine S. Swift, November 5, 1998)*

47) and

48) *I want to give you a little bit of the flavour of the hearings. ... In Peachland, British Columbia, in the Okanagan, there was an example of a bank branch that had closed. There were no banks in the town and the residents had to travel 12 kilometres to Westbank. What they told the task force was we lost something in our community. It hurt us directly and people go and shop in the other community; it took away business from our community. ... A fellow from Dawson Creek said to the task force that he tried to get a loan. He went into a bank and was turned down. He said that he can go to the bank next door. He went to three banks and he finally got a loan and got a small business going. If there*

*is only have one branch, you will not to be able to do that. (Ian Waddell, October 28, 1998)*

49) One witness argued that the response of second-tier financial institutions would depend on the remaining barriers to entry into the sector and their possible removal. For example:

50) *Something that we did not focus on in the paper but that I would include in the presentation is the fact that even through the rationalisation process and the closure of branches that leaves an opportunity for niche players to get into those particular markets. In a particular cluster, if we see all five of the major banks with a branch, if two of those branches are closed that clearly gives an opportunity for people like VanCity, Schedule 2 banks, mutual fund providers, niche players, regional players, to come into that market and contest it if the barriers are removed. (Jason Clemens, October 28, 1998)*

51) Yet there were more neutral positions taken as well. One witness argued that it was not the number of remaining large chartered banks that mattered, but it was the concentration of the marketplace that was the disturbing fact.

52) *The issue of chartered banks in Canada is an issue where there is already huge concentration. That is to say, a concentration economic power and reach, and an increasingly enlarged segment of the whole service approach. The trust industry was a competitor that has now disappeared. Investment dealers were unique, but they also disappeared. They are all part of the banking system now. We have not had anything to say about the proposed bank mergers and I do not think we will have anything to say about it. That concerns the shareholders of the bank and the Minister of Finance, who must consider all the issues that affect all Canadians. There is a higher degree of concentration already than there*



*is in any western world country. The banks have enormous power. If you have that kind of concentration, apart from the prudential aspect of it, does it make a lot of difference whether there are six or four? The issue is not whether there are six or four or 10, the issue is concentration. (Jim Burns, November 5, 1998)*

- 53) Picking up on the issue of market concentration, one witness advanced a cautionary perspective on the present state of the credit card business and the dilemma therein posed by one of the proposed mergers.

- 54) *Duality is when one bank operated two competing credit cards, for example, VISA and MasterCard. So they would be under one roof, versus the situation we have today where Royal Bank has a VISA and Bank of Montreal has the MasterCard, for example. ... [W]hen retailers accept credit cards in their stores they also pay a merchant fee to the bank that operates the card. In today's environment, MasterCard is a more competitively-priced card than VISA. The biggest concern our members have is that, indeed, if those two cards end up being under one bank that there certainly is not an indication that the merchant rate for VISA would be dropping but, indeed, we believe that the merchant rate for MasterCard would increase to match the rate that now exists with VISA. As an example, our members are paying through the Retail Council program approximately 1.45 as a MasterCard merchant rate and approximately 1.8 as a VISA merchant rate. They do not believe that if those two cards were under one roof that indeed the VISA rate would go down to 1.45, but that the contrary would occur. There is also a question of market concentration ... (Diane Brisebois, October 27, 1998)*

- 55) The Committee also heard evidence casting these mergers in a different light. Arguing from a public interest perspective, one witness claimed Canada's national interest

would be advanced by strong Canadian financial institutions in a post-merger environment.

56) *Will we end up with a regime that does preserve choice and competition? Where we may differ with some people is that we believe there are forces of consolidation that are definitely sweeping this industry. We believe that some consolidation is probably inevitable in Canada and is probably in the public interest if you want to preserve strong Canadian institutions. We have taken a position that we have no objection, in principle, to Canadian firms participating in that consolidation trend, provided, and this is obviously an important proviso, that the mergers do not significantly reduce domestic competition. We believe that conditions could be imposed on the merger proposals that would allow the proponents to pursue their chosen strategies while at the same time preserving adequate levels of competition and choice in Canada. (Ed Clark, October 7, 1998)*

57) However, an equally convincing argument putting forward the opposing position was also made:

58) *Clearly the mergers are not necessary or useful. The mergers, in fact, are downright dangerous. The extent of concentration in the banking industry is a serious matter, not only because it leads to increased market power for a few corporations, but also because it can and often does lead to undue political power. ... We have seen analysts doubting whether the federal government has the capacity to stop the mergers. ... We have most recently seen bank chairmen making very thinly-veiled threats about what will happen if we do not allow the mergers to go through. ... The Finance Minister must be urged to close the file on the mergers ... (Peter Bleyer, November 5, 1998)*

59) From an international competitiveness perspective, some witnesses argued in favour of the proposed mergers. A typical example of this was:

60) *If there is a no, I think you lose control of the process. ... If you have a qualified yes; yes, you can merge, but you cannot close more than X branches a year, you can put in a number of controls. If you just say no, then you will see the branches close and you will see consolidation anyway. You cannot stop the clock. It is happening all over the world. We have talked about size in banking. ... You get into the big banks in the world, the Royal Bank is a peanut and even the Bank of Montreal and the Royal Bank together are still small, but it allows you to get into bigger loan syndications and lead deals where the fees are larger. Usually the lead bank takes the lion's share of the fees and they are always down the food-chain and they are finding that in the world in the big deals and we find it on the street every day in Canada. I do not think you will support the upcoming of new financial institutions by trying to retain the status quo and the old system. They have the lion's share of the market now. They will retain it. If they are allowed to merge they might focus more on global business and wealth management, some of the other areas and allow the traditional intermediary business to be absorbed by others. (Larry Pollock, October 28, 1998)*

61) An equally compelling rebuttal was also made. For example:

62) *[W]e tried to see if the argument that there was contestability of markets locally, and also whether or not it would be essential for banks to merge in order to have access to international markets. Essentially what we could discover through our research was that the size of the bank was not crucial to profitability in international markets. Certainly, the Bank of Nova Scotia has put forward this idea that they have performed very well in international markets without being the largest.*

*So that seemed to be not an essential argument, certainly not one that was really convincing to use around a need to merge. ... The Royal Bank indicated to us that it intended to have 40 per cent of its assets in international markets as a result of the merger. ... We heard a lot of people tell us that they found that very dangerous, that this would put Canada in a precarious position if its largest bank in fact was so connected to international markets in that sense. (Marjorie Griffin Cohen, October 28, 1998)*

63) Still more cautious positions were taken on this issue. For example, the Committee heard from one witness:

64) *I would rather the banks did not merge in the short run, but I do not know in the long run whether that is the right answer for Canada, because I think ultimately, we are in a global era and technology is increasing it, and I attend a lot of meetings outside of Canada where I meet some of these big players and I know what they are doing. At the moment, we have been very fortunate in Canada to have a very strong domestic industry, but as the pieces get pieced off, it is not clear to me that we can expect to maintain that kind of advantage indefinitely in the future, and that is the challenge I think from a public policy point of view. (David A. Nield, November 2, 1998)*



## **CHAPTER FOUR:      Objectives of Financial Institutions Public Policies**

---

- 65)      The Committee believes that legislation and regulation affecting financial service providers in Canada should reflect the following set of public policy objectives:
- 66)      •      to ensure the safety, soundness and integrity of the Canadian financial system;
- 67)      •      to provide a framework for healthy competition in the financial services sector;
- 68)      •      to foster Canadian control of the key institutions in the financial services sector;
- 69)      •      to enable consumers to make well-informed decisions and to protect them from improper business practices; and
- 70)      •      to fulfill the stewardship responsibilities of the sector, including achieving the widest possible accessibility to financial services across all regions and income groups.
- 71)      The above set of objectives are not listed in any order of priority. They are all important. As a set, they constitute a multi-faceted objective which public policies affecting financial institutions should try to meet.
- 72)      How to achieve these objectives has been the subject of intense political debate in Canada for years. Moreover, the means used to achieve these objectives have been different at different points in time. Thus, the means to achieve these objectives are not static, but evolutionary in nature.
- 73)      At one end of the spectrum are those who believe that these objectives can be achieved only through heavy-handed regulation of all the business practices of financial institutions, essentially treating these institutions as a public utility. At the other end of

the spectrum are those who argue that market forces should be the primary — some say the only — regulator of financial service firms, that is, treating financial institutions as if they did not have the special characteristics described in section 2.

74) The Committee rejects both these extreme positions. The former fails to recognize that financial service firms are publicly owned businesses in a competitive market place and have an obligation to their shareholders to enhance shareholder value. The latter fails to recognize that unconstrained market forces may well lead to outcomes which violate some of the public policy objectives listed above, such as safety and soundness, consumer protection, or Canadian control.

75) As stated in chapter 2, the Committee regards a financial services firm as being a regulated firm lying somewhere between the two extremes of a public utility and a completely unfettered and free market-driven firm. The Committee recognizes, however, that the culture of the financial services industry must be one of vigorous competition. Therefore, the design of the regulatory system should interfere with this culture as little as possible and provide necessary flexibility.

76) The Committee also considered the approach to bank policy taken by some European countries, such as the Netherlands and Switzerland. This approach treats banking as a strategic industry and seeks to establish a small number of a nation's major banks as global leaders in the banking industry. This policy works in these countries, without violating objective two (the healthy competition objective), because, in the Netherlands and Switzerland, consumers have widespread access to smaller, so-called, tier two deposit-taking and credit-granting institutions. Tier two institutions provide real competition for their nations' global banks in domestic financial markets.

77) The strategic industry approach to banking cannot be used in Canada without violating objective two. With the exception of the caisses populaires in Quebec and credit unions in Western Canada, particularly in Saskatchewan and British Columbia, there is no strong second tier in Canada. In particular, the second tier is woefully weak in

the country's most populous province, Ontario. Thus, the essential condition of the strategic industry model does not exist in Canada.

78) The Committee believes, therefore, that the means to achieving the five public policy objectives presented above requires a balance between government regulation and the use of market forces as a regulator. This balance is reflected in the recommendations which follow.

79) These recommendations also reflect the fact that, during the past decade, all the major industrialized countries, including Canada with its 1992 amendments to various pieces of financial institution legislation, have moved on the spectrum in the direction of less reliance on government regulation to more reliance on increased transparency and competitive market forces.

## CHAPTER FIVE: The Principal Thrust of the Task Force Report

---

- 80) The industry structure and business powers recommendations in the Task Force Report, when viewed in their entirety, have as their primary thrust the promotion of healthy competition across the full range of financial services, but particularly in banking services.
- 81) The Committee supports this principal thrust of the Task Force Report. However, as detailed in the sections which follow, and as a result of evidence heard by the Committee, the Committee disagrees with the Task Force on a number of its recommendations with respect to how the objective of healthy competition should be achieved.
- 82) Of critical importance with respect to increased competition, is the question of how long it will take, from the time public policy changes are made to encourage more competition, until the new competition actually materializes in the marketplace. This issue was not addressed directly in the Task Force Report. However, the unequivocal conclusion the Committee draws from the Report is that the Task Force expected this increased competition to materialize quickly.
- 83) On the basis of evidence presented during the Committee hearings, however, it is abundantly clear that it will take several years — at least three years and more likely five years — from the time public policies, legislation, and regulations are changed before new competition is active and vibrant in the marketplace.
- 84) Witnesses from the credit union movement, for example, said it would take three to five years before its national community bank would be fully operational.
- 85) As well, evidence presented at the hearings showed that the set of policies that is required to encourage the development of new, small, community-oriented deposit-taking



institutions will take in the range of five years from the time the new policies are in place before they result in new, meaningful competitors for the major banks.

- 86) The proposed foreign bank branching policy, first outlined in the 1996 report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, and supported in the Task Force recommendations, will not lead to increased competition in retail banking. Neither will it lead to increased competition in wholesale banking overnight. Thus, opening Canada's borders to foreign banks, while highly desirable as a public policy, is not a panacea. The Committee does not believe it will lead to the immediate creation of a multitude of new second tier consumer-oriented deposit-taking institutions.
- 87) However, increased competition could occur quickly if existing second tier deposit-taking institutions (e.g. Canada Trust, Canadian Western Bank, Laurentian Bank, Hongkong Bank) were to have the opportunity to buy blocks of branches from existing deposit-takers.
- 88) It was also strongly urged on the Committee by the Hongkong Bank of Canada that there be an immediate move to full functionality of automatic banking machine networks. If that recommendation were acted upon, it would mean customers, rather than being limited to only those machines operated by their own bank, could both deposit, as well as withdraw funds, through the vast majority of such machines. Full functionality would provide each new deposit-taking institution with an instant 19,000 new locations through which to offer their services, thereby ensuring that other players, however large, would continue to face intense competitive pressure in all regions of Canada.
- 89) In light of this evidence, the Committee urges the government to be realistic in assessing the length of time it will take for new, competition-oriented policies to have an impact. It will clearly take some time after the new policies become law before new, effective competition materializes in the marketplace.

## **CHAPTER SIX: The Committee's Vision of the Financial Services Sector of the Future**

---

90) In chapter 4, the Committee gave the five objectives which it believes financial institutions public policies should try to achieve. The Appendix to this report contains the Committee's detailed analyses of the recommendations in the Task Force Report, and the Committee's conclusions and recommendations for changes to existing public policies that affect financial institutions. In this chapter, the Committee outlines the impact that its set of recommendations, when taken in their entirety, would have on each of the five objectives. Thus, this chapter presents the Committee's vision of the financial services sector of the future.

91) Before turning to each of the five objectives, the Committee first gives a brief overview of the international context within which financial service reform will proceed.

### **A. Business Environment Overview**

92) In 1990, free market capitalism was the dominant philosophy guiding public policy on economic issues. The 1991 collapse of the Soviet Union was seen as a triumph of open markets and minimal regulation over extensive intervention in domestic and international economies.

93) There was a movement globally to deregulate and open domestic economies to the discipline of international competition. Controls on the movement of capital across national boundaries were dramatically eased. The World Trade Organization was established in 1995 to administer a system of trade agreements designed to remove impediments to international trade in goods and services. Globalization became the "buzzword" of the nineties, a term used to describe the interconnectedness of markets worldwide.

- 94) There have, however, been serious problems in financial markets globally. In 1992 and 1993, exchange rate shocks were experienced in Western Europe. In 1994-1995, Mexico experienced banking and currency crises. Similar problems occurred in East Asia in 1997-1998, and in Russia and Latin America in August 1998. Japan has had a banking crisis for a number of years and is still seeking a solution.
- 95) Conventional wisdom, the mantra of free markets associated with Hayek and Friedman, is being challenged. The focus on free trade, deregulation, and privatization, it is now argued, needs a careful re-examination. Unbridled private market competition may generate outcomes that are not socially acceptable. Economists at the International Monetary Fund still favour capital-account liberalization, but they are facing opposition.
- 96) Following in the tradition of Keynes, who provided a theoretical rationale for the instability of financial markets — basically the herd behaviour of financial asset traders — some prominent economists, such as Stiglitz, chief economist at the World Bank, question the deregulation of short-term capital flows. He argues that allowing for the free flow of short-term money in and out of domestic economies can exacerbate the instabilities of the international financial system.
- 97) In a speech before the Asian Development forum in March, Stiglitz stated:
- 98) *The standard theories of the efficiency of competitive markets are based on the premise that there is perfect information. The problem is that financial markets are inherently different from other markets and have even less perfect information. Left to themselves, financial markets will not become deep, efficient, or robust.*
- 99) Even the IMF, the supporter of capital liberalization, acknowledges that the restriction of short-term capital flows is appropriate in countries with weak financial systems. Critical to allowing capital flows free entry and exit to an economy is a strong financial sector with a robust supervisory and regulatory system.

100) What has changed dramatically over the past decade has been the massive increase in international liquidity. Cross-border asset-holding, increased trading and credit flows have exposed institutions to considerably more risk than in the past. And it is clear from recent experience with hedge funds that the large "sophisticated" global financial institutions are not immune from making serious mistakes — mistakes that some argue could have, in the future, serious implications for global systemic stability.

101) Work is ongoing, by financial institution regulators globally, to deal with the problems faced by financial institutions today. Improved capital adequacy standards and capital controls are under discussion.

102) What has this to do with the ongoing reform of legislation and regulations that will set the rules for the federally regulated financial services sector in Canada? The Canadian economy is an open economy. Capital as well as goods and services flow relatively freely into and out of Canada. These flows expose our domestic financial institutions, and thus the economy as a whole, to constant risk.

103) The CEO of one of the life insurance companies the Committee heard from assessed the current situation facing the financial services industry in general, and his industry, in particular:

104) *[One] the pressure of change continues unabated and the size of financial institutions globally is increasing geometrically; and two, Canada cannot isolate itself from the fact of consolidation in the financial services industry.*

105) *The consolidation is driven by two factors. There are too many players at a time when the market for traditional life insurance product is declining, and historic life product providers are reacting to new, non-*



*traditional competitors particularly in the wealth accumulation business. Mutual funds and banks are major players here.*

106) *In this context, I believe the regulatory framework being considered must encourage and foster as much freedom of choice and innovation as possible. It must be prudent free choice, but free choice nonetheless.*

107) *It is prudent and necessary to protect legitimate public interests, particularly to ensure that we have financially strong and competitive financial companies. It is also necessary that the regulatory framework encourages and recognizes free choice by ensuring the rules of engagement are not unnecessarily bureaucratic, restrictive or cumbersome. (David Nield, November 2, 1998)*

108) Canada has a strong financial services sector supervised by a robust regulatory regime. It has held up well in the face of serious international financial crises. This strength should be maintained.

109) While it is important to encourage competition and innovation within this sector, it is also important to keep in mind that the financial services sector is the backbone of the Canadian economy. What emerges from the reform process must be financial institutions that will continue to be strong, operating within a regulatory regime that has the powers and resources necessary to maintain that strength.

**B. Objective: To Foster Canadian Control of the Key Institutions in the Financial Services Sector**

110) This Report begins its description of the Committee vision for the Canadian financial services sector by describing the impact of the Committee's recommendations on the Canadian control objective. As stated in chapter 4 of the Report, all five

objectives that this Report proposes are important and they are not ranked in order of priority.

111) The Committee begins with the Canadian control objective, however, because it has implications for the four other objectives addressed in this Report, particularly the healthy competition objective. It is important to a thorough understanding of the Committee's vision for the Canadian financial services sector to first understand the Committee's stance on ownership.

112) This section begins with a discussion of ownership rules concerning the issue of demutualization.

### **Demutualization**

113) The Committee strongly supports, as it has in previous reports, the demutualization of Canadian mutual life insurance companies. The Committee also believes that, as stated in the government's draft demutualization regulations, the newly demutualized companies should not be allowed to amalgamate with, or be taken over by, any other company for a period of three years, regardless of whether the proposed amalgamation or take-over is categorized as hostile or friendly.

114) The Committee believes that demutualization, which will give mutual insurance companies the same access to capital markets as publicly traded companies, will strengthen these companies. Providing them with greater access to capital markets is important to their business objectives, and therefore important to consumers.

115) Demutualization is also in the interest of policy-holders, particularly the approximately two million policy-holders who will be entitled to shares in the newly demutualized companies. The consumer benefit of demutualization is also substantial because the improved access to capital of demutualized insurance companies should permit these companies to improve the quality and range of products they offer.

- 116) The Committee regrets that the government has not proceeded more quickly with demutualization. We hope that the delay will not continue.

### **Three Sizes of Companies**

- 117) The Committee agrees with the Task Force that all life insurance companies, banks and trust companies should have a common set of ownership rules. It also agrees with the Task Force that the ownership rules should vary with the size of the institution, with different rules applying to small, medium, and large companies.
- 118) In the Task Force report, small companies are defined as those with less than \$1 billion in shareholder equity, medium-sized companies are those with more than \$1 billion and less than \$5 billion in shareholder equity, and large companies as those with more than \$5 billion in shareholder equity.
- 119) The Committee is not able to form a judgement as to whether these dollar limits of \$1 billion and \$5 billion are the correct limits for the definition of each class. The Task Force report does not offer a convincing rationale for these thresholds, and no evidence on this question was presented during our hearings.
- 120) Therefore, the Committee believes that before specific descriptions of each class size are legislated, it is essential that the government conduct analysis that will demonstrate the impact on the life insurance and deposit-taking industries of various definitions of class size. Accordingly, in the descriptions that follow, this Report simply refers to small, medium, and large companies.
- 121) This analysis must also consider criteria for class size other than shareholder equity. For example, it may well be that market share (of retail deposits for deposit-taking institutions, and annual premiums for life insurance companies) is a more appropriate and effective description of class size than shareholder equity.

## Ownership Rules

- 122) The Committee believes that small companies should be able to be closely held, including 100 per cent ownership by one person or one company, and that the owners need not be Canadian.
- 123) The Committee agrees with the Task Force that medium-sized companies should be required to have at least 35 per cent of their voting shares widely held and publicly traded.
- 124) The Committee agrees with the Task Force that the largest financial institutions should be required to be widely held. However, our definition of widely held is that no individual, or group of individuals acting together, shall control more than 20 per cent of the voting shares, and shall not own more than 30 per cent of the equity.
- 125) Thus, the Committee's definition of widely held differs from the current rule in two ways. Firstly, the current 10 per cent limit is raised to 20 per cent. Secondly, ownership is distinguished from control.
- 126) The Committee believes that while the current law, the Task Force Proposal, and the Committee proposal, all contain some form of widely held rule, the Committee proposal has the following advantages over the other two:
- 127) • It provides added flexibility for mergers and acquisitions, as explained fully in the Task Force Report.
- 128) • Larger shareholders (20 per cent) would tend to more closely monitor the performance of management, and to take advantage of equity accounting rules, thus strengthening management accountability to its board of directors.



- 129) • Allowing a shareholder to own up to 30 per cent of the equity lets non-voting shares be used if a merger or acquisition requires more than 20 per cent to complete the transaction.
- 130) • It eliminates the excessive use of ministerial discretion that the Task Force Report calls for. The exception is the requirement that the Minister approve any shareholder whose ownership exceeds 10 per cent using the “fit and proper” test which exists in current legislation.

### **Grandfathering**

- 131) Existing companies should be grandfathered. This means that they should be allowed to keep their current ownership structure, regardless of that class size they fall into, for as long as they remain in their current class size. Further, the current owners only should also be allowed to exercise all powers granted to other members of that class, regardless of their ownership structure.
- 132) If they grow to the point where they move into a bigger class than the one they are in on the date the new rules come into effect, and, consequently, are required by the rules to have a larger public float, they must meet all ownership requirements of the new class into which they have graduated. Such firms, however, should have five years in which to effect this transition.
- 133) Alternatively, if the grandfathered institutions remain in the class in which they are today, the grandfathering will end when the institutions are sold. At that time, the company will have to meet the conditions of the class that the company is in.
- 134) The Committee recognizes that there will be anomalies in the system. The task of the policy-maker is to ensure the intent of policy changes are realized without creating unacceptable inequities in the system. Institutions granted exemptions have to balance the net benefits they receive from their exemption, with the net benefits they would

receive from giving up their exemption. The Committee's recommendations strike the appropriate balance.

### **Large Shall Not Buy Large Across the Pillars**

135) The Committee recommends that large banks and large life insurance companies not be able to buy each other. This recommendation is not driven by a desire to return to the isolated pillars of the pre-1992 policy. In fact, in terms of the products and services which both life insurance companies and banks well offer in the near future, the Committee envisages the further collapse of the pillars, as is explained in detail in the next section of this chapter.

136) This recommendation is driven by the Committee's belief that if the major life insurance companies and banks were to merge, the result would be too much concentration of economic power in too few hands. The Committee is uneasy about reducing major institutions in the financial services sector to only four or five companies. The Committee believes that in a pluralistic society it is essential that there be a multitude of powerful decision makers.

137) Moreover, allowing excessive concentration across the full range of financial services could well create a level of systemic risk that would be unacceptable. This can create the conditions for the moral hazard problem of "too big to fail."

138) The 1992 financial services policy changes led quickly to the virtual elimination of the independent trust company sector; similarly, the independent investment dealer sector was quickly dominated by the banks after the Ontario government removed the restriction on investment in securities dealers by other financial institutions in 1987. The same should not be allowed to happen with respect to the life insurance sector.

139) This does not mean that banks should not be allowed to buy small life insurance companies, which they are now permitted to do. Nor does it mean that insurance

companies should not be allowed to buy small banks. Currently, only a widely held insurance company may own a Schedule 2 bank whereas, under the Committee's proposal, any insurance company would be able to own a small bank. The Committee's recommendation means simply that large institutions should not be able to buy other large institutions from another pillar.

- 140) This recommendation should not impose any significant constraint on the future evolution of the large companies. Most financial services CEOs who testified before the Committee said that their primary interest was in consolidation within their own industry rather than across pillars. They made it very clear that it is intra-pillar consolidation that will yield the greatest efficiencies and cost reductions, not inter-pillar mergers.

### **Conclusions**

- 141) The Committee believes that its recommendation that large shall not buy large across the pillars is essential if Canada is to continue to have a reasonable number of major financial services companies, and thus prevent the problem of too much concentration of economic power in too few hands.
- 142) The Committee also believes that the recommendations in this section of its Report offers greater flexibility, with greater certainty, than the Task Force proposals. The Committee's recommendations offer this flexibility in many ways, but, in particular, by not allowing the creation of the irreversible situation that could result if large companies were allowed to buy large companies in the other pillars. Moreover, if such a policy went forward, whereby large could buy large across the pillars, the risk is that some institutions may reach a size and scope where they are determined to be "too big to fail." The Committee's proposal thus negates this moral hazard problem in the case of institutions buying across the pillars.

143) In addition, the Committee's proposal also offers greater certainty to companies whose strategy is to grow through merger or acquisition, since it eliminates the complex ministerial discretion proposals of the Task Force Report.

144) These recommendations also help to ensure that the Canadian control objective is met. However, the Committee notes again, as it did in chapter 2, that the "national treatment" of financial services under NAFTA requires that Americans cannot be distinguished from Canadians with respect to ownership policies. Thus, even widely held companies could have non-Canadians holding a majority of their voting shares.

145) The Committee raises one final caveat on the ownership issue. The Committee realizes that circumstances may arise in the future where a company is in financial difficulty and extraordinary steps are required to prevent its insolvency. Under these circumstances, the Minister of Finance should have the power to be able to violate the ownership rules in order to deal with the problem in the most effective manner possible.

**C. Objective: To Provide a Framework for Healthy Competition in the Financial Services Sector**

146) Given the ownership policy described in section B of this chapter, this Report will now turn to a description of what the market structure of the financial services sector would look like under the Committee's recommendations. It will seek to show how this structure will provide for healthy competition across the entire sector.

**Market Structure**

147) The market will contain a small number of unaffiliated large banks and life insurance companies, all of which will be widely held.

148) There will likely be a relatively small number of medium-sized banks and insurance companies, each with at least 35 per cent equity that is publicly traded and widely held. Some medium-sized companies will come from existing firms (eg. Canada



Trust, and Mutual Life) and some will result from companies that began as small companies but grew into medium-sized companies over time. Some companies in this size group may have up to 65 per cent of their shares foreign owned, although not by a single foreign owner.

149) There will hopefully be a number of small-sized companies (which were referred to as second tier companies in chapter 4) in both the life insurance and banking industries.

150) A second tier already exists, consisting of approximately one hundred firms, in the life insurance industry. While the Committee anticipates that the consolidation that has occurred in this sector over the past few years will continue, it also believes that a vibrant second tier will continue to exist in the life insurance industry for many years to come.

151) In the deposit-taking industry, with the exception of credit unions, there are only a very few second tier firms (eg. Canadian Western Bank, Laurentian Bank). Clearly, bold new policies are needed if a second tier in deposit-taking is to develop.

152) The Committee is hopeful that the set of Task Force recommendations aimed at enabling the credit union movement to create one or more community banks will lead quickly to the creation, in the near future, of a national institution capable of competing almost immediately with the large banks. Such an expanded credit union movement would improve financial institution service, particularly in small towns and rural communities. The evolution of the credit union movement will be achieved quickly only if officials in the Department of Finance and OSFI make policy development, and federal and provincial harmonization, a priority.

153) While the strengthening of the credit union movement will be a positive and constructive development, the Committee cautions that its impact on the competitive

balance in the banking sector should not be overestimated, especially in the short term (see the detailed comments made on this point in chapter 5).

154) The Committee recommendations that will encourage new, small banks to be established, and provide increased competition to the large banks from existing deposit-taking firms, are:

- 155) • Closely held control for small firms;
- 156) • Access to the payments system, with the appropriate safeguards, for such financial sector providers as investment dealers, life insurance companies and money market mutual funds;
- 157) • Access to fully functional ATM networks, for all consumers and financial institutions, for all services that can be dealt with through ATM networks without imposing unmanageable prudential concerns. This will enable the introduction of new services and substantially increasing the number of electronic branches each small institution has;
- 158) • Closely held firms will be supervised more tightly with respect to conflicts and self dealing and internal governance, but will not have to comply with some of the more onerous oversight provisions that are especially designed for large institutions;
- 159) • The elimination of capital taxes on financial services companies; and
- 160) • Lower capital limits to establish small financial institutions.

161) The Committee also believes that ways should be explored to address the back-office advantages of large deposit-taking institutions, such as cheque processing, so that competition with smaller deposit-taking institutions can focus more on front-office services. In order to provide a firm foundation for competition in core banking, it is in the interest of smaller firms to develop strategic alliances among themselves, or to contract out, for back office services. This will enhance the efficiency in Canada's deposit-taking industry and also facilitate entry to an industry where the natural barriers to new firms are very high.

- 162) The key to the success of the new smaller entrants in the life insurance and deposit-taking sectors will be their ability to serve those niches in the market that the larger firms are unable or unwilling to address. The latter do not have the flexibility to provide products or services that require customization for small, or highly specialized, market segments. The Committee believes that small providers, whose focus is not the widest range of products for the widest range of consumers, can develop the expertise and the cost efficiencies that will enable them to prosper with a relatively small or specialized client base.
- 163) The Committee recognizes that the creation of new small firms in the deposit-taking sector will add some risk to the financial system. It does not believe, however, that the added risk is unmanageable, particularly because some of the systemic risk will be avoided as a result of the fact that all the new firms will have their “deposits” insured by CDIC. Moreover, the Committee believes that the liability of this added risk is more than offset by the potential benefits of the added competition that new entrants would bring to the deposit-taking sector, and hence to consumers.
- 164) The Committee cautions, however, not to expect instantaneous competition to materialize from the set of new policies designed to encourage new entrants. As explained in chapter 5, the Committee anticipates a lag period in the order of three years before new competition becomes meaningful and effective.
- 165) The market will also include an increased number of foreign banks. The entry of these banks into Canada will be made easier by the branch banking policy originally developed by the Committee in its 1996 Report titled, *Lowering the Barriers to Foreign Banks*, and supported by the recommendations in the Task Force Report.
- 166) The Committee does not expect, however, that this will lead to a significant increase in the number of foreign banks entering the retail financial services market. None of the foreign institutions who appeared before the Committee, with the exception

of the Hongkong Bank of Canada, expressed much interest in becoming a retail bank in Canada. They do, however, want to increase their wholesale and business lending activities. Accordingly, the foreign bank branching proposals to encourage this should be implemented quickly.

167) The market will also contain an increased number of “niche” players. Some will be targeted at a specific market segment, such as Wells Fargo’s focus on that segment of the small business sector that is seeking loans with no related products or services. Others will be monoline, or so-called “category killer,” firms that offer a single product in large volume, like the credit card operations of MBNA and Capital One, or the mortgage products of Countrywide Mortgage. There will also be Canadian niche players, a few of which already exist (eg. First Nations Bank, Newcourt).

168) The Committee has some concerns, however, that the way Wells Fargo has structured its business in Canada has enabled it to avoid being classified as a company “doing business in Canada.” There is something wrong with a legislative system that enables a firm to offer small business loans across Canada without meeting the legal test of “doing business in Canada.” In particular, there is no assurance that the objective of consumer protection will be met if the government does not act.

169) While the Committee welcomes the product that Wells Fargo is offering to Canadian small business firms, this example illustrates the increasing integration of the North American financial services market, and the need for increased harmonization of Canadian and U.S. policies. Such harmonization would lead, the Committee believes, to greater innovation and to new products being offered to Canadians. It would also avoid future situations, like the Wells Fargo case, where Wells Fargo set up a structure to avoid having to pay Canadian taxes, taxes that are much higher than the taxes imposed on U.S. banks.

170) The Task Force recommendations require an “offshore” institution to submit voluntarily to Canadian oversight of its activities in Canada. A Canadian regulator,



however, has no power over an “offshore” provider who chooses not to follow Canadian directives. Thus, given the fact that most “offshore” financial service providers will likely be American firms, the Committee believes the government should work with American policymakers to develop a joint policy to deal with cross-border providers such as Wells Fargo.

171) The Committee recommends that, in the short term, the government develop a concrete proposal for discussion with American policymakers to deal with “offshore” financial service providers. This policy should enable Canada and the U.S. to ensure that rules and regulations governing financial service providers in Canada (and the U.S.) are respected by those institutions providing financial services in those countries, even though they may have no physical presence in the country where they are conducting business.

172) Once such a policy is developed on a North American basis, it should be extended on a global, bilateral, or multilateral basis to other countries wishing to operate a financial services business in Canada.

173) Finally, the market will also contain unregulated firms, such as Newcourt and GE Capital, which will provide a range of specialized financing services that the major Canadian financial institutions have not traditionally offered. In some cases, major Canadian financial institutions have not offered these products because they do not have the specialized expertise in the area in question needed to be successful.

174) If regulated companies wish to compete with unregulated financial service firms, they should be free to do so. The Committee therefore supports the recommendation in the Task Force Report that allows regulated firms to establish regulated financial services holding companies, with regulated subsidiaries and unregulated affiliates.

175) The Committee believes that there should be no restrictions on the corporate structures available to financial institutions unless such restrictions are clearly necessary for safety and soundness reasons.

176) In addition, one of the big competitive advantages that unregulated firms have at present will be eliminated if the Committee's recommendation that capital taxes on banks be eliminated is adopted by the government.

### **Access to the Payments System and Fully Functional ATMs**

177) The Committee supports the recommendation in the Task Force Report that the Interac network become fully functional so that it can be used by all payments system members for as many functions as technology allows, including the making of deposits through any ATM to any participating deposit-taking institution. This step alone will enormously increase the number of "branches", albeit technological ones, which each deposit-taking institution has. It would also increase the amount of competition almost immediately upon the successful implementation of full functionality.

178) The Committee also recommends that a number of intermediaries (the life insurance industry, money-market mutual funds, and investment dealers) be given access to the payments system. This would create the potential for the insurance companies to provide, over time, meaningful competition to the banks in their core banking activities.

179) The Committee's reasoning for this conclusion is that the life insurance companies' present annual pay-out to their clients amounts to some \$35 billion. The Committee learned that insurance companies want to capture a share of these annual pay-outs in the form of deposits from their clients. At the present time, the typical path of these benefits payments is from the insurance companies to the banks of their customers. The consequence of this process is that the insurance industry loses long-standing clients to the chartered banks.

- 180) Direct access to the payments and Interac systems by the insurance companies would permit them to offer their customers access to their funds on deposit. Insurance companies customers could then access these funds, via debit cards, ATM-type cards, and by some form of negotiable withdrawal order (something comparable to a bank cheque). In this manner, insurance companies could begin offering individuals another choice for some core banking services. This will build meaningful competition in the financial services sector.
- 181) Presumably, if the insurance companies begin to gather deposits in the fashion described above, they will have to search for assets that match the term of these “deposit-like” liabilities. It is then reasonable to expect that the life insurance industry will develop a willingness to engage in lending to customers (beyond current mortgage financing), and in lending to small and medium-sized enterprises (beyond acquiring securities under private placements as they do now).
- 182) If the insurance companies were able to capture as deposits as little 10 per cent of their annual pay out, within a decade, their stock of “deposits” would total at least \$35 billion. This compares with the banks’ 1997 stock of personal deposits of some \$66 billion.
- 183) In time, the activities of both insurance companies and the banks would begin to blur well beyond what is now characterized as the wealth management activities that they both now engage in.
- 184) If insurance companies are to engage in the deposit gathering business, such deposits should be insured in the same manner as deposits held in banks. The Committee feels that the operating principle ought to be that “like instruments are treated in an identical fashion” from the perspective of protecting the consumer. The financial instrument held by the consumer needs to be insured against the possible insolvency of the institution holding the deposit. It is not the institution that is being insured against

insolvency. The rules as to what constitutes an insurable deposit must be spelled out clearly, so that only “like instruments” are treated in an identical way.

- 185) In summary, the Committee feels that the life insurance industry offers an outstanding opportunity for a new credible source of competition for the banks in core banking activities, once the industry has access to the payments system and a fully functional ATM network.

### **Retailing Property and Casualty Insurance**

- 186) The banking and life insurance industries have as their principal focus the provision of financing services, wealth management services, and investment services.
- 187) The Committee feels that property and casualty insurance fits into none of these services. Property and casualty insurance is essentially “a pure risk protection product.” It has none of the investment or wealth management characteristics of life insurance. Therefore the Committee has concluded that the current rules, whereby banks can own a property and casualty insurance company but cannot sell property and casualty insurance in their bank branches, should not be changed.

### **Powers: Banks Offering Financing of Automobile Leases**

- 188) The only justification for changing the law to allow deposit-taking institutions to enter into lease-financing arrangements for automobiles would be if such a change in public policy would be of benefit to consumers. Currently, deposit-taking institutions can lease-finance all kinds of vehicles except automobiles. Allowing new institutions to lease-finance automobiles would clearly increase the amount of competition in the lease-financing market. But, to be of benefit to consumers, this increased competition would have to lead to lower lease prices.
- 189) The Committee recognizes that guaranteeing lower prices is impossible, even with increased competition. However, the weight of evidence available to the Committee



on this issue suggests that lower consumer prices would result from increased competition in the lease-financing market.

190) Consider the following facts:

- 191) • General Motors in its 1997 Annual Report stated that their “decline in U.S. and international retail and lease revenues from 1996 to 1997 was attributable to continued competitive pressures in the markets”;
- 192) • Canada is the only major industrialized country in which banks are not permitted to lease automobiles; and
- 193) • when banks entered the mortgage and mutual funds markets, the degree of competition increased significantly.

194) This evidence suggests that it would be in the consumer’s interest to allow deposit-taking institutions to enter the automobile lease-financing market because it would broaden competition.

195) The Committee’s challenge, therefore, was to find a way of formulating a public policy that would allow deposit-taking institutions to enter the automobile lease-financing market in a way which would not create unfair competition for automobile dealers.

196) This challenge requires that any change in public policy concerning automobile lease-financing arrangements address the key concerns of automobile dealers. The public policy solution must, therefore, prevent deposit-taking institutions from by-passing automobile dealers and acquiring automobiles for lease-financing purposes directly from manufacturers, or from entering into an exclusive supply arrangement with a large dealer to the detriment of smaller dealerships. It also requires that the function of deposit-taking institutions be solely one of providing a financial service, in this case financing a lease, and not one of negotiating an acquisition price of an automobile directly or indirectly with the customer, or one of dealing in the sale of new or used automobiles.

197) With regard to the mechanics of how a deposit-taking institution automobile lease-financing arrangement would work, the Committee believes that it is possible to develop a lease-financing policy that satisfies all of the concerns of automobile dealers. Consumers, in the Committee's view, should be free to acquire vehicles, and arrange lease-financing through the dealership of their choice. Deposit-taking institutions, in their dealings with consumers for an automobile lease:

- 198) • should not be able, as lessors, to impose any terms and/or conditions on the identity or place of the vendor of the vehicle. This means that automobile leases from deposit-taking institutions will be offered through automobile dealers, and consumers should be able to negotiate those leases from the dealership of their choice;
- 199) • should not be able to enter into any strategic partnerships with any dealership or auto manufacturer to offer their products exclusively. This means that a specific dealership cannot be by-passed or prevented from offering the same products as their competitors offer; and
- 200) • cannot act as an agent of the vendor or the buyer of the vehicle. That is, deposit-taking institutions should not be able to enter into an arrangement whereby they are buying or selling automobiles on behalf of consumers or automobile dealers.

201) Automobile dealers have also expressed concerns about potential conflicts of interest arising from banks simultaneously financing and competing with dealers that have their own automobile lease programs. Automobile dealers, however, are not restricted to using banks to meet their financing needs. They have a broad range of alternate sources of funding (e.g. trust companies, credit unions, insurance companies and finance companies). The Committee notes that the manufacturers' finance companies are in a similar relationship with automobile dealers in that they finance them while simultaneously competing for leases and financing arrangements by those same dealers.

202) Automobile manufacturers and dealers have also argued that bank participation in automobile lease-financing would significantly reduce the profitability of the manufacturers' finance companies and thereby weaken the ability to act as the lender of last resort to those auto dealers in small markets, or those with marginal credit ratings, particularly during economic downturns. Accordingly, it is suggested that some dealers may be forced out of the market. The manufacturers' finance companies, however, have the incentive to continue financing dealers to maintain their distribution networks. Moreover, it has not been established that the manufacturers' finance companies would be weakened by bank participation, particularly given the deep pockets of their parent corporations.

203) The policy choice, therefore, is between adopting a course of action, which evidence before the Committee strongly suggests would benefit consumers through lower prices, and a course of action that calls for maintaining the current policy. The latter would ensure that the manufacturers' finance companies (principally outside of Canada) have limited competition and therefore would likely continue to charge higher prices than in the U.S..

204) Given the choice the Committee recommends that banks be given the power to lease-finance automobiles under the conditions which meet the concerns of automobile dealers described above. Under these conditions, banks will be solely in the business of providing a financial service and, therefore, not permitted to be in the business of dealing in new or used automobiles.

#### **Powers: Retailing Life Insurance**

205) Unlike property and casualty insurance, life insurance is a wealth management service. Therefore logic indicates that banks should be able to retail life insurance products in their branches.

206) The Committee's recommendations, however, call for significant changes to the life insurance industry in the next year or two, most notably as a result of demutualization and their gaining access to the payments system. The Committee believes that the life insurance industry needs time to adjust to these changes before facing new competition from banks retailing life insurance products through their branches. In particular, the life insurance industry needs time to develop new products that offer enhanced choice to consumers. As explained earlier, the Committee believes that many of these new products are likely to be in core banking services.

207) When this adjustment period is over, the deposit liabilities of life insurance companies (described earlier under the heading "Access to the Payments System") should become insured under CDIC and simultaneously, attention should be given to levelling the playing field and effectively eliminating the distinction between banks and life insurance companies, by allowing banks to retail life insurance in their branches. In the meantime the existing prohibition on banks retailing life insurance in their branches should be maintained.

208) There is, however, one class of life insurance products which the Committee believes banks should be able to offer immediately. Banks should be permitted to retail life annuities in their branches to their RRSP customers when the RRSP plan of a customer reaches maturity (i.e. when the holder of the plan chooses to convert it into a retirement income fund, or is required to do so under the provisions of the Income Tax Act). The banks should only be allowed to market these products to their RRSP customers, and only at the time when the RRSP plan of a customer, which is already held by the bank, reaches maturity. At that time, but not before, the banks could do one of the following three things:

- 209) • offer a pay-out life annuity to its customer;
- 210) • transfer the customer information to an agent, broker, or insurance company to complete its transaction with the customer; or



- 211)       •       refer the customer to an agent, broker, or insurance company of its choice to complete the transaction.
- 212)       This proposal would offer increased convenience for consumers; bank RRSP customers could acquire life annuities out of a branch of the bank with which they have had their RRSP, instead of having to initiate contact with a life insurance company, agent, or broker.
- 213)       It would also offer enhanced options for the retirement savings needs of seniors. Consumer groups have, in the past, made the point that elderly consumers are likely to be uncomfortable developing a client relationship with insurance agents with whom they have had no prior dealings. Life annuities, which currently cannot be sold by banks, are thus a financial vehicle to which consumers may not have had sufficient access.
- 214)       This proposal also opens up the possibility for more competitive prices. The acquisition cost of a life annuity for a bank RRSP customer may be lower if the customer continues to deal with the same group of companies.
- 215)       The Committee recognizes that this proposal will have some limited impact on life insurance brokers and agents. Research undertaken by the Task Force, however, reveals that there is a trend for commodity type products, such as term insurance and annuities, to be sold through less expensive distribution channels than career agents. It would therefore be in step with the current transformation of the traditional life agent into one that focuses more on the provision of advice.
- 216)       This proposal is also consistent with what is happening elsewhere in the world. In the U.S., for example, at least five major Canadian life insurance companies currently market annuities through U.S. banks.
- 217)       The Committee believes that this proposal has the further advantage of being a test case which would give actual market experience and insight into the impact that

broadening banks powers to retail life insurance would have if such a policy change were to be made in three years time.

### **Enhancing Competition Through Harmonization**

218) The Committee supports three proposals in the Task Force Report, all of which are aimed at enhancing competition through harmonization:

- 219) • revising Canadian accounting rules relating to the treatment of goodwill in business mergers and takeovers to make them comparable to U.S. rules;
- 220) • removing withholding taxes for interest on all arms-length borrowing from foreign financial institutions; and
- 221) • eliminating capital taxes to help smaller financial institutions get started, and to move toward a more level playing field with unregulated financial institutions.

### **Conclusions**

222) In developing its recommendations for providing for a framework for healthy competition, the Committee was guided by the following principles:

- 223) • Any proposed policy changes should be consistent with offering more product and service choice to consumers, along with greater efficiency and convenience.
- 224) • The primary area where new competition is needed is in traditional core banking activities.
- 225) • New policies should incur only manageable risk for the deposit insurance fund and consumers. Neither should unmanageable risk be allowed to threaten financial market stability.

- 226) • Because of the uncertainty of how the financial services market will evolve, policies must offer flexibility to both firms and governments so that both have the freedom to respond effectively as the future unfolds.
- 227) • Finally, with financial innovation and deregulation breaking down the distinctions among what were, traditionally, very different forms of financial institutions, the Committee believes the government should consider rationalizing the various laws and regulations governing financial institutions into a single financial service providers act. The Committee believes the rationalization of the financial services regulatory statutes into one statute would be responsive to industry needs as product and institutional lines begin to blur. Such a statute would facilitate the provision of new financial services by both traditional providers and new entrants into the sector.

**D. Objective: To Ensure the Safety, Soundness and Integrity of the Canadian Financial System**

**The Mandate and Governance of OSFI**

- 228) The Committee's first objective for public policy is the safety and soundness of financial institutions. This is of paramount importance. For this reason, the Committee strongly opposes the Task Force recommendations with respect to revising OSFI's mandate, giving it the responsibility to balance competition and innovation considerations with safety and soundness requirements. The Committee believes that such a change in OSFI's mandate could introduce unwarranted risk into the financial system.
- 229) For this reason, the Committee also opposes expanding OSFI's mandate to include consumer protection regulation. The Committee believes that this function can be performed adequately by the provincial securities regulators and the Financial Services Ombudsman, which will be discussed in section E of this chapter. It will be

emphasized in that section that more work is needed with respect to the enforcement powers of consumer protection legislation.

230) With respect to OSFI's mandate, the Committee supports, as it has in the past, the consolidation of safety and soundness regulation-making within OSFI rather than having it split (or, in fact, duplicated) between OSFI and CDIC, as is the case currently.

231) The Committee also supports the recommendation that OSFI have a board of directors. This Task Force recommendation is identical to one made in a recent Committee report titled, *Comparative Study of Financial Regulatory Regimes*. In that Report, the Committee recommended that two thirds of the OSFI board be independent of government and government agencies.

### **Regulatory Risk**

232) The Committee believes that Canada has an excellent regulatory system for financial institutions with federal charters. This does not mean, however, that no institution will ever fail. In the past, the Committee has stated numerous times that a financial system that is regulated so tightly that there can never be a failure is a system that will operate to the disadvantage of consumers. Such a system would lead to little innovation, and there would be less capital available to the people and businesses who need loans.

233) The Committee recognizes that its recommendation to create new, smaller, closely held institutions will add some risk to the financial system. Smaller institutions are generally somewhat riskier than larger ones. Thus, some of the new, smaller institutions may fail and investors in those institutions will suffer a loss. Depositors, however, will be protected by deposit insurance.

234) While the failure of any financial institution, and the consequent effect that failure has on investors, is unfortunate, the Committee believes that this cost is worth the



benefit to consumers of having a wider choice of financial institutions from which they can get service.

### **Towards Regulatory Harmonization**

235) The Committee urges the government to work towards a harmonized system of federal and provincial cooperation in the regulation of financial institutions as has been suggested by Canadian securities administrators. Under this proposal, OSFI would become responsible for the prudential regulation of all financial institutions, federal and provincial, and the provincial securities administrators would become responsible for the market conduct regulation of federal as well as provincial financial institutions.

236) This division of responsibilities, which is similar to the state-federal division of regulation in Australia, and which is based on functions rather than institutions, would be more efficient than the current system of divided responsibilities. More importantly, it would be more effective than the current system, since it would recognize the relative expertise of each regulator: OSFI for prudential regulation, and the securities administrators for market conduct regulation.

237) The Committee also supports the current initiative of the Minister of Finance to improve the quality of coordination in regulating large international financial institutions. The financial services market has become so globalized that new international regulatory mechanisms are clearly needed. The Committee elaborated its view on this topic in its recent Report, *Comparative Study of Financial Regulatory Regimes*.

### **Two Observations**

238) Two observations should be noted.

239) First, safety and soundness considerations are important factors behind the Committee view that federal and provincial capital taxes on financial institutions should

be eliminated. Such taxes are perverse, in that they encourage institutions to keep their capital to the minimum level required — a strategy which works against prudential behaviour.

240) Second, the Committee believes that OSFI should monitor closely the current regulatory experiment in New Zealand. Under this experiment, a considerable amount of traditional detailed financial institution regulation has been replaced with substantially increased public disclosure, on a quarterly basis, of a bank's risk exposure, its level of non-performing loans, and so on. In addition, the responsibilities and potential liabilities of a financial institution's board of directors have been enhanced so that members of the board will be motivated to improve their oversight of management.

241) This combination of increased public information and a more watchful board of directors, if it turns out to be effective, has the potential to reduce the regulatory burden on financial institutions without decreasing the safety and soundness of the system.

### **Conclusion**

242) The Committee believes that its recommendations will help strengthen an already excellent Canadian regulatory system.

243) In particular, the Committee believes that its rejection of the Task Force's recommendations to expand the OSFI mandate is critical. The changes proposed by the Task Force would, the Committee believes, have a serious negative impact on the safety and soundness of Canada's regulatory system.

### **E. Objective: To Enable Consumers to Make Well-Informed Decisions and to Protect Consumers from Improper Business Practices:**

244) A significant part of the Task Force Report focused on the need to protect consumers from improper business practices, such as coercive tied selling and the unauthorized use of personal customer information. The Report also has a number of

recommendations designed to empower consumers by requiring increased transparency, increased disclosure, and greater understandability of financial services contracts and marketing documents.

245) The Committee agrees with the general thrust of all these Task Force recommendations.

246) Specifically, the Committee supports the intent of the Task Force recommendations to:

- 247) • enhance the level of disclosure and clarity in financial services contracts and marketing documents;
- 248) • develop a comprehensive regime with respect to the use of personal customer information by financial services providers; and
- 249) • develop legislation and regulations that will be effective at preventing coercive tied selling, and will substantially penalize those who engage in the practice of coercive tied selling.

250) Since the Committee heard little evidence on the specific details of these Task Force recommendations, it makes no comment on whether adjustments to the details of these recommendations are required. It does feel, however, that the recommendations listed above are on the right track.

251) In fact, it must be stressed that the Committee was impressed by the depth of concern, shared by a wide range of witnesses, about the difficulty of enforcing laws in this area. The Committee has heard anecdotal evidence about coercive tied selling and is of the opinion that confusion exists over the concept of coercive tied selling and bundling services. It is important that financial institutions be clear in their intentions to their customers when offering them bundled services. It is critical that the customer understand that the choice to accept bundled services rests with him/her.

252) The Committee therefore urges that clear rules, severe penalties, and vigilant supervision be put in place with respect to coercive tied selling. Once this is done, the Committee believes that the level of consumer protection available in Canada will be as good as that of any industrialized country.

### **Consumer Redress: A Financial Services Ombudsman**

253) The Task Force recommends the creation, by government, of a Financial Services Ombudsman. This Ombudsman would be similar in character to the current Bank Ombudsman, except that its mandate would be broadened to include all federally regulated financial institutions, and all issues of fairness and administrative error by a financial institution could be referred to it. It would be a government agency, not a self-regulating organization.

254) The Committee supports the intent of the Task Force recommendations — namely to create an independent Financial Services Ombudsman as a redress mechanism for consumers — but the Committee believes that the independence of such an ombudsman would best be achieved by adopting the structure of the current Bank Ombudsman. Currently:

- 255) • The board of directors of the Office of the Bank Ombudsman contains a majority of independent directors.
- 256) • Only the independent directors choose new independent directors; the bank representatives on the board do not vote on such appointments.
- 257) • The board, not the banking industry, hires the CEO, sets the budget of the Ombudsman's office, and approves all policies.
- 258) • The Ombudsman can only be fired with the unanimous agreement of all the independent directors.

259) Little more would be accomplished by creating a new government agency. Moreover — and this is a critical point — a federal government agency would make it



much more difficult to get provincial agreement for the Financial Services Ombudsman to act as the Ombudsman for provincial as well as federal financial institutions.

260) Therefore, the Committee recommends the establishment of a Financial Services Ombudsman structured with the characteristics listed above, with one further change to the existing Bank Ombudsman structure. Currently the board of directors of the Bank Ombudsman consists of 11 directors, five bank representatives and six independent directors. The Committee believes that the board of directors for the new Financial Services Ombudsman should have fifteen directors, five of which would represent the industry, with the remaining ten directors being independent. The Ombudsman's office would be financed by the industry.

261) Industry representatives on the board of directors of the Financial Services Ombudsman should include representatives from the life insurance industry and the trust company industry because, as stated above, the Committee believes that the mandate of the Ombudsman should be enlarged to include all financial institutions and not just banks. The Committee believes that all federally chartered financial institutions should be subject to the Ombudsman's powers. This requirement should be a condition of their federal licence.

262) The Committee recognizes that more work is needed with respect to toughening penalties for those who fail to abide by the industry's code of conduct or who fail to respond to the Ombudsman's recommendations as to how to solve a specific consumer complaint. That is, the means of enforcement need to be addressed. The Ombudsman's role is to be a facilitator between the customer and the financial institution. The Ombudsman does not have the power, other than the power of adverse publicity, to enforce a decision. Hence, more study is required in this area before a specific enforcement process can be recommended.

263) The Committee also believes that, as part of the accountability process of the Ombudsman, the Ombudsman should be required to make an annual appearance before

the House of Commons Finance Committee and the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

### **Consumer Insurance Plans**

264) The Task Force recommends amalgamating the insurance plan for federally insured deposit-taking institutions (CDIC) with that of the life insurance industry (CompCorp). This is an issue that the Committee explored in depth in its 1994 Report, *Regulation and Consumer Protection in the Federally-Regulated Financial Services Industry: Striking a Balance*. In that Report, the Committee categorically rejected the amalgamation of CDIC and CompCorp, the Committee does so again for the following reasons:

- 265) • The Committee does not accept the life insurance industry's claim that, since CDIC is backed by the government, and CompCorp is not, this puts the life insurance industry at a significant competitive disadvantage. Any competitive disadvantage is minor at best.
- 266) • Putting life insurance protection under CDIC creates a non-level playing field for a whole host of products that are sold by life insurers and not banks. Yet the life insurance industry rejects the idea that the only products that should come under CDIC coverage are those sold by both life insurers and banks. The insurance industry wants all its products to have CDIC-type coverage.
- 267) • Since most life insurance companies already own trust company subsidiaries, they can get their deposit-like products insured by selling them through their trust subsidiary rather than their life insurance company.
- 268) • As explained in section C, the Committee anticipates that in the next few years, the deposit liabilities of the life insurance industry — the deposit-like products that the life insurance industry will start providing once they get access to the payments system — will become insured under CDIC on the basis that "like instruments should be treated in an identical fashion."

- 269) • Deposit insurance was first created as part of Canada's approach to systemic stability — to stop runs on banks in the event that a bank got into difficulty. This remains the principal rationale for deposit insurance. The same concern does not apply to life insurance products.

### **Conclusion**

- 270) The Committee believes that considerable progress will be made toward protecting consumers from improper business practices, as well as providing an effective redress mechanism for consumers, by the adoption of our recommendations in this area.

- 271) Moreover, by having the Financial Services Ombudsman be an independent organization, two significant benefits will be achieved:

- 272) • the need for the creation of a new government agency will be avoided; and  
273) • the potential for federal and provincial cooperation in consumer redress in the financial services sector will be substantially enhanced.

### **F. Objective: To Fulfill the Stewardship Responsibilities of Financial Services Institutions**

- 274) As explained in chapter 2, financial services institutions, and banks in particular, have obligations that are greater than those of other private sector companies; accordingly they should be held to a higher standard of behaviour and public accountability than other companies. Canadians expect to be well served by the nation's banks. But they also expect banks to play a leadership role in their communities.

- 275) As the Task Force explains in its Report, these high expectations stem from a variety of factors: the economic importance of banks, the essential nature of the services banks provide to individual consumers and businesses, small as well as large, and the benefits which banks have received as a result of a set of public policies which were deliberately aimed at creating large, financially strong, truly national banks

- 276) These benefits are often unfairly referred to as privileges. They should be more correctly seen as what they are, powers given to banks by government for the deliberate purpose of creating an effective, efficient, and truly national banking system. This was done because such a system is in the national interest.
- 277) The question then becomes: how should the stewardship role be reflected in the policies and regulations affecting banks? This issue is dealt with in this section.

### **Access to Basic Banking Services**

- 278) Part of the stewardship role includes ensuring access to financial services by low income Canadians. For this reason, the Committee supports the Task Force recommendations with respect to the measures contained therein that ensure that all consumers, particularly low income Canadians, have access to basic banking services. This is an important public policy goal which banks must meet.
- 279) The Committee stresses the importance of the Task Force recommendations with respect to governments implementing identity programs under which low-income people, whether or not they are customers of the institutions, can get government cheques cashed immediately.
- 280) The Committee also supports, as a means of encouraging all Canadians to have a bank account, the recommendation that the federal government give consumers the option of using direct deposit for all government programs that provide regular benefits (as is now done in the United States).



## **Access to Branch Services**

- 281) Another part of the stewardship role involves giving both consumer and business customers of a branch adequate time to adjust in the event that their bank decides to close a branch. For this reason, the Committee supports the Task Force recommendation that a bank must give four months notice before it can close a branch.
- 282) This does mean not, however, that the Committee believes that government should interfere with a business decision to close a branch. Consistent with the Committee's view of the role of government with respect to financial institutions, outlined in chapters 2 and 4 above, the Committee recognizes that changing technologies and new means of service delivery (e.g. through agency relationships and putting small branches in retail stores) will inevitably lead to closing branches, just as it led to the closing of post office branches by government in the 1980s.
- 283) Branch reductions are inevitable in any future industry scenario. Those who believe that the status quo with respect to the number and location of branches can be maintained are being unrealistic. Modernization of the banking system, like modernization of the post office a decade ago, is going to require branches to be closed.
- 284) The question, therefore, is how to ease the customers' problems caused by such branch closures. The Committee believes that the four month advance notice will enable these closures to be achieved in the least disruptive manner possible.
- 285) The Committee also believes that, in addition to the four month advance notice requirement, access to branch services will be substantially enhanced if banks aggressively pursue new forms of branches, as they have started to do in the past year or so. Just as much of the dislocation caused by the closing of post office branches was eased by creating postal outlets in retail stores, such as drug stores and general stores in small rural communities, so too can the dislocations caused by the closing of a bank

branch be eased through its replacement by an outlet in a supermarket, a retail store, or a post office branch. The Committee strongly urges chartered banks to rapidly expand their efforts in this regard, particularly in any geographic area where a bank wants to close a branch.

- 286) Finally, with respect to branches, it is important to note that evidence presented to the Committee, particularly by CEO's of smaller deposit-taking institutions, indicated that one of the ways of reducing the number of future branch closures was to increase the range of products that could be sold through branches. The increased range of products would help to make the branch more profitable. This is one of several reasons why the Committee supports allowing banks to enter into the financing of automobile leases.

### **Access to Small Business Financing**

- 287) The Committee continues to be troubled by the difficult problem of small business financing. However, the Committee recognizes that there is a limited amount that the government can do in this regard. Even the Canadian Federation of Independent Business told the Committee that two of its most important objectives with respect to banks — to reduce the rate of turnover of branch managers and to have credit decisions made at the local rather than the national level — cannot be achieved by government action.

- 288) Witnesses did, however, suggest one change which the government should encourage financial institutions to make:

- 289) All financial institutions, particularly banks, should be encouraged to price credit appropriately for risk.

- 290) Currently, few, if any, loans are granted by Canada's major banks at rates in excess of prime plus 3 percentage points. In contrast, in the United States, where credit to small business is perceived by that sector to be quite readily available, financial

institutions offer their customers a much wider variety of terms and interest rates. Banks in Canada should feel that they can charge the appropriate amount for extending credit without risking a negative community reaction.

291) The fact that, currently, credit is restrained by risk rather than by price means that some small businesses are deprived of loans. Pricing for their level of risk would make more capital available. The Committee hopes that such a change in bank credit policy would not simply provide a veil behind which the banks increase their spread on the SME loans that they grant anyway.

292) That said, the Task Force and the Canadian Federation of Independent Business both agree with the Committee that the availability of credit, properly priced for risk, would provide more financing to businesses that need it. At present, such businesses either go without credit, abandon their business plans, or do not begin in the first place because of lack of credit available. Alternatively, owners are obliged to finance the businesses personally by still more expensive means, such as extended payment terms on their personal credit cards. A more flexible pricing policy by financial institutions would resolve these problems.

293) The Committee also believes that an important opportunity to enhance financing availability for small business exists if the Committee's proposal for the creation of new small deposit-taking institutions is implemented. These institutions, with their community oriented focus and detailed knowledge of the small business market in their communities, should become excellent sources of small business credit. In the United States, and in Europe, where a strong second tier of banks exists, these institutions have become a major source of small business loans. In Canada, the Canadian Western Bank has proven the success of this strategy as 85 per cent of its loan portfolio is with small business in the four Western provinces.

294) The Committee strongly supports all efforts to enhance borrowing opportunities for small and medium-sized business, but it recognizes that, in many cases, the more

important need of these businesses is equity investment. This is particularly true for the increasingly numerous and important knowledge-based enterprises. The Committee urges governments to pursue policy initiatives aimed at meeting this need. Such initiatives should include taxation-based policies to encourage the provision of higher-risk equity investment by financial institutions and individuals.

295) The Committee heard specifically that raising the exemption on taxable capital gains and reducing the taxation rate on capital gains would help in getting equity financing for small business, particularly from successful business people who reinvest some of the profits that they have made into smaller companies that are growing in their region. This is a source of money which was prevalent years ago, but is not seen as much today.

296) At current capital gains tax rates there is an unfavourable risk reward relationship in extending equity financing to small and medium-sized businesses. Investors face the downside possibility of losing their entire investment with limited tax benefits, while on the upside, they must share a significant proportion of their return with the government. They are better off making investments in less risky avenues, where there exists a better risk-reward tradeoff.

297) There is, however, one area of government action related to increasing access to small business financing which the Committee believes is worthy of being adopted quickly. This involves strengthening the role of the Business Development Bank and the Farm Credit Corporation.

298) The Committee recommends that government instruct these two institutions to enter into strategic partnerships with smaller institutions, such as the credit union community bank recommended by both the Committee and the Task Force, in order to provide these institutions with the expertise in assessing small business lending proposals which they currently lack. This combination of the federally owned banks, with their extensive capital and human resource capabilities, and small deposit-taking institutions,



with their extensive network of branches in smaller towns and rural areas, should provide a meaningful new source of small business loans.

299) In effect, this recommendation seeks to take advantage of the relative strengths of each of these institutions. The credit union movement has a network of branches in many communities in which large national banks do not have a strong presence. These credit union branches could be an excellent source of new small business customers for the two federally owned banks. Moreover, the local community knowledge of the staff of these branches would be helpful to the BDC and FCC in assessing the risk associated with a specific loan proposal.

300) It should be noted, however, that these branches, generally, do not have the expertise to conduct, on their own, an in-depth evaluation of a loan proposal. That expertise does exist within the BDC and FCC. Thus the combination of credit unions and federal institutions would result in an excellent loan evaluation process.

301) In addition, many smaller credit union branches lack the capital to be able to finance loans of significant size for small business. Even if they have sufficient capital, keeping the entire loan in a branch could excessively increase the riskiness of the branches' loan portfolio. By sharing the loan with the BDC and FCC, the risk to the credit union branch would be decreased.

302) The Committee urges the government to take quick action on this recommendation.

303) Finally, the Committee supports the recommendation in the Task Force Report that Industry Canada assume responsibility for coordinating an annual survey of SME attitudes to the availability of financing from the perspective of small business. Industry Canada should also conduct and publish periodic surveys of small businesses to provide a comprehensive picture of the financing they require, and the source of financing on

which they rely as markets evolve. An initial benchmark survey should be completed as soon as possible.

- 304) Proposals similar to those described in the preceding paragraph have been made by the Canadian Federation of Independent Business. The Committee also made a similar proposal to the Minister of Industry, in a report to him sent in August of this year.

### **Public Accountability: Community Accountability Statements**

- 305) The Committee agrees with the objective of the Task Force recommendations that every federally regulated deposit-taking institution and life insurance company should be required to make available to the public an annual community accountability statement. Such a statement would describe its contributions to the communities in which it operates. The objective of such a community accountability statement would be to provide an annual accounting of an institution's accomplishments on meeting its stewardship responsibilities.

- 306) The Committee supports the idea that some form of annual stewardship accounting is desirable, but the Committee does not agree with the Task Force's proposal for achieving this objective. The following reasons set out the Committee's position:

- 307) • The Task force was unable to define community. Communities could be geographically based, gender based, age based, or ethnically based. In short, the recommendation is too vague to be useful.
- 308) • The Community Accountability Statements would have no impact on achieving any of the Committee's five objectives. They would quickly become nothing more than a public relations exercise, an annual corporate boast.
- 309) • The Community Accountability Statements would be too costly for small institutions. Evidence to this effect was given by witnesses from these institutions.

- 310) • The Community Accountability Statements would impose excessive regulation with little apparent benefit because of their being just a public relations exercise.
  - 311) • The cost of the Community Accountability Statements would ultimately be paid by the consumer through undisclosed fees or service charges.
  - 312) • The Task Force Report gives no indication of how the Community Accountability Statements would be used. The Report fails to answer the pivotal question of how such statements would benefit consumers.
- 313) Obviously, the Committee has no objection to a financial institution issuing a Community Accountability Statement. The Committee believes, however, that much more thought is required to develop an effective method of disclosure whereby financial institutions would give an annual accounting of their stewardship responsibilities.
- 314) We therefore urge the government to study this question and present alternatives before the end of next year. In carrying out such a study, the government should keep in mind the cost of annual stewardship accounting to small firms, and the need for the information to be truly useful to consumers.

### **Public Accountability: New Merger Proposals**

- 315) The comments in this section relate exclusively to any new proposed mergers involving financial institutions. They do not relate to the two proposed bank mergers that are currently under review.
- 316) If two financial institutions propose to merge, there are three different categories of issues that need to be addressed:
- 317) • competition policy issues,
  - 318) • prudential issues, and

- 319)        •        stewardship issues (the Task Force calls these latter issues “public interest” issues).
- 320)        The Committee believes that these issues should be addressed sequentially.
- 321)        The requirement that the Competition Bureau be satisfied that a proposed merger is not anti-competitive, and that OSFI be satisfied that it poses no prudential problems, are necessary prerequisites to any merger proceeding. Until the necessary conditions are met, it is meaningless to address the additional set of stewardship issues that apply to financial institutions.
- 322)        The Competition Bureau and OSFI review processes that currently exist, including the merger guidelines published by the Bureau earlier this year, appear to be reasonable. The Committee, however, has not studied the published guidelines and therefore cannot comment in detail on them.
- 323)        Assuming that a proposed merger has been approved by the Competition Bureau (most likely after extensive negotiation with the merger participants to resolve problems that the Bureau may have with respect to the initial mutual merger applications) and by OSFI, the Committee is of the opinion that the stewardship review process should begin immediately afterwards.
- 324)        The stewardship accountability review process should be required only for merger proposals involving two large financial institutions. Since the Committee’s proposals would prohibit mergers involving a large bank and a large life insurance company, the only mergers for which the stewardship accountability process would be required would be merger proposals between two large banks or two life large insurance companies.
- 325)        The Committee believes that this process should begin with stewardship accountability statements by the merger proponents. Such statements should address the



impact of the merger on each of the public interest criteria proposed by the Task Force. These include:

- 326) • costs and benefits to individual consumers and small businesses;
  - 327) • regional impacts;
  - 328) • employment outlook;
  - 329) • the impact on the international competitiveness of the merger proponents;
  - 330) • the impact on their ability to adopt new technologies; and
  - 331) • any other criteria the Minister of Finance wants to include.
- 332) Stewardship accounting statements should then be subject to public comment, either in a set of public hearings, or by a process involving written submissions from the public submitted to the Minister within a specified time frame. If a public hearing process is adopted, the hearings should be conducted by Finance Department officials. This avoids unnecessary politicization of the stewardship review process.
- 333) Once the public review process has been completed, the decision as to whether or not to approve the merger should rest with the Minister of Finance.
- 334) This entire review process must have a firm timetable, as it does in Switzerland where the entire process is not permitted to exceed three months. The review process cannot be allowed to drag on.
- 335) In both the U.S. and U.K., the equivalents of the Competition Bureau and OSFI processes have a fixed period of time within which they must be completed. While the Committee recognizes the need for some flexibility in the amount of time that both the Bureau and OSFI require in order review a merger application, a target timetable for these reviews should be set by the government after consultation with the agencies.
- 336) Similarly, the proponents of the merger should have a fixed amount of time, likely about one month, to file their stewardship statements. The public comment or

public hearing period should have another fixed period of time, about two months, in which public consultation should be conducted. The Minister should have another month in which to make a final decision.

337) The Committee believes that a process such as the one described above meets the essential criteria of any government review process:

- 338) • the process is clear and known in advance to the firms affected;
- 339) • the process has a fairly tight timetable for its completion through all stages;  
and
- 340) • the process is as objective as possible.

### **Conclusion**

341) Fulfilling the stewardship responsibilities of financial institutions is the most difficult objective for firms to address. It also raises some of the most difficult issues for government to deal with in an objective way. For this reason, a firm's stewardship practices will always be subject to public criticism, and to public demand for government to force institutions to behave in a specific way.

342) Nevertheless, the Committee believes that the proposals outlined in this section go some distance towards spelling out the stewardship responsibilities and the role of government in seeing that these responsibilities are met.

## CHAPTER SEVEN: Concluding Observations

---

### A) The Need for a Balanced Package of Reforms

343) The Committee believes that witnesses who appeared before it would agree with most of the recommendations contained in this report. However, each witness would likely agree with their own unique subset of recommendations drawn from the ones made here. The Committee believes that, since unanimity of agreement on anything with respect to financial institution policy is impossible to achieve, its set of recommendations is probably reasonably balanced.

344) The need for a balanced package of reforms was also of concern to the Task Force. They, too, recognized that, for example, having government adopt only those recommendations which would add to the regulatory burden on business, such as adopting only the consumer-oriented recommendations, without also adopting those recommendations which would free business to compete more openly in the marketplace, could substantially hurt the industry, particularly smaller firms, and thus ultimately hurt consumers. This is why the Task Force, in its Report, stresses the need for a balanced package of reforms.

345) As well, many witnesses stressed to the Committee the danger of government “cherry-picking” the recommendations of the Task Force (or of this Committee).

346) We therefore urge the government to seek a balance in its package of reforms; a balance which reflects both the need to strengthen consumer protection and the need to free Canadian financial institutions so that they can compete effectively in the rapidly changing and increasingly global (or at least North American) financial services market.

**B) The Need for Timely Government Action**

347) The Committee recognizes the political reality that, in Canada, financial institution reform is always contentious and controversial. This is, at least in part, why such reform virtually never takes place in the last year of a government's mandate. Neither does it usually take place in the first year of a government's mandate because of the complexity of financial institution policy issues, and the need for a new government (even of the same party) to make the required policy decisions. This history of financial institution policy reform suggests that unless change is accomplished before the end of the year 2000 — twenty four months from now — it is unlikely to be done until 2003.

348) Given the speed with which changes in the sector are taking place, the Committee strongly agrees with recommendation 1 of the Task Force report: that the government should respond with prompt action; that action on the recommendations should not await the regular review of federal financial institutions legislation scheduled for 2002.

349) Moreover, the Committee believes that a two year time period is more than sufficient to put the desired reforms in place. One could envision a scenario, for example, in which a government response to the Task Force report, to this report, and the report of the House of Commons Finance Committee is issued by the end of June of next year (presumably via a ministerial statement, a white paper or even a draft bill). This would be followed by three months of intense consultation and a bill tabled in Parliament for first reading at the end of 1999.

350) If such a bill were given the legislative priority the Committee believes it should be given, it could be passed by both Houses of Parliament, and proclaimed into law by June, 2000 and certainly no later than the end of the year.



351) The Committee urges the Government to have a balanced package of reforms in place before the end of the year 2000.

## LIST OF WITNESSES

---

DATE	WITNESSES
Ottawa, September 28, 1998	<p><b>From Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector:</b></p> <p>Mr. Harold MacKay, Chairman; Mr. Pierre Y. Ducros, Vice-Chair; Mr. Fred Gorbet, Executive Director; Mr. John Chant, Research Director; Mr. Michael Andrews, Associate Research Director; Ms. Louise Pelly, Advisor; and Mr. Kevin Wright, Senior Research Associate.</p>
Ottawa, September 29	<p><b>From the Canadian Bankers Association:</b></p> <p>Mr. Raymond J. Protti, President and Chief Executive Officer; and Mr. Léon Courville, Chief Executive Officer, National Bank of Canada.</p> <p><b>From the Royal Bank of Canada:</b></p> <p>Mr. John E. Cleghorn, Chairman and Chief Executive Officer.</p> <p><b>From the National Bank of Canada:</b></p> <p>Mr. Léon Courville, President and Chief Operating Officer; and Ms. Dominique Vachon, Vice-President and Chief Economist.</p>
Ottawa, September 30, 1998	<p><b>From the Canadian Fraternal Association:</b></p> <p>Mr. Stephen Taylor, President and Chief Executive Officer, Lutheran Life; Mr. Richard May, Vice-President; and Mr. Ralf Hensel, Senior Counsel, Independent Order of Foresters.</p> <p><b>From the Consumers' Association of Canada:</b></p> <p>Ms. Gayl Lacombe, President; and Ms. Jennifer Hillard, Vice-President, Policy.</p>

**From the Canadian Association of Insurance and Financial Advisors:**

Mr. Robert Fleischacker, Chair; and  
Mr. David Thibaudeau, President.

Ottawa,  
October 1, 1998

**From Democracy Watch:**

Mr. Duff Conacher, Coordinator.

**From the Canadian Automobile Dealers Association:**

Mr. Huw Williams, Director of Government Affairs; and  
Mr. Gordon Hoddinott, President, Campbell Ford, Ottawa.

Ottawa,  
October 5, 1998

**From Insurance Bureau of Canada:**

Mr. George L. Cooke, Chair, Bank/Insurance Steering Committee of the Insurance Bureau of Canada and President and Chief Executive Officer of The Dominion of Canada General Insurance Company;  
Mr. George D. Anderson, President and Chief Executive Officer of the Insurance Bureau of Canada; and  
Mr. Mark Yakabuski, Vice-President, Government Relations.

**From Insurance Brokers Association of Canada:**

Mr. Mike Toole, President;  
Mr. Jim Ball, President-elect;  
Mr. Robert Ballard, Vice-President  
Ms. Mabel Samson, Executive Director; and  
Mr. Dan Tessier, Public Affairs.

Ottawa,  
October 6, 1998

**From the Great West Life Assurance Company:**

Mr. Ray McFeeters, President and Chief Executive Officer;  
Ms. Sheila Wagar, Senior Vice-President, General Counsel and Secretary; and  
Mr. Allan Edwards, Senior Vice-President and Chief Actuary.

**From the Sun Life Assurance Company Canada:**

Mr. Don Stewart, President and Chief Executive Officer; and  
Mr. Christopher Barry, Assistant Vice-President.

**From AGF Management Ltd, Mackenzie Financial Corp. and Trimark Investment Management Ltd:**

Mr. Blake C. Goldring, President and Chief Operating Officer, AGF Management Limited;  
Mr. Jim Hunter, President, Mackenzie Financial Corporation; and  
Mr. William C. Harker, Senior Vice-President, Trimark Financial Corporation.

**From TelPay:**

Mr. W.H. Loewen, President.

**From the Canadian Institute of Chartered Accountants:**

Mr. Graeme K. Rutledge, Chair, CICA Financial Institutions Reform Study Group;  
Ms. Sylvia Smith, Director, Accounting Standards; and  
Ms. Diana R. Hillier, Director, Auditing Standards.

Ottawa,  
October 7, 1998

**From the Bank of Nova Scotia:**

Mr. Peter Godsoe, Chief Executive Officer.

**From Canada Trust:**

Mr. Ed Clark, Chief Executive Officer; and  
Ms. Greta Wemekamp, Government Relations.

**From GE Capital Canada and the Canadian Finance & Leasing Association:**

Mr. Michael N. Davies, Vice-President and General Counsel, GE Capital Canada;  
Mr. Robert D. Weese, Vice-President, Government and External Relations, GE Capital Canada;  
Mr. Roman Oryschuk, President and CEO, GE Capital Canada Equipment Financing;  
Mr. David Powell, President, Canadian Finance & Leasing Association; and  
Mr. Tom Simmons, Chairman, Canadian Finance & Leasing Association.

Ottawa,  
October 8, 1998

**From the Credit Union Central of Canada:**

Mr. William Knight, President and Chief Executive Officer;  
Mr. Jonathan Guss, Chief Executive Officer, Ontario Credit Union Central; and  
Mr. Bob Quart, President and Chief Executive Officer, Van City Savings.

**From the Bank of Montreal:**

Mr. Mathew Barrett, Chief Executive Officer;  
Mr. Tim O'Neill, Executive Vice-President and Chief Economist; and  
Mr. Al McNally, Chairman and Chief Executive Officer, Harris Bankcorp Inc., Chicago.



Halifax,  
October 20, 1998

**From the Atlantic Provinces Economic Council:**  
Ms. Elizabeth Beale, President and Chief Executive Officer.

**From the Metropolitan Halifax Chamber of Commerce:**  
Mr. Terry Norman, Director; and  
Ms. Nancy Conrad, Assistant General Manager.

**From Innovacorp:**  
Dr. Ross McCurdy, Chief Executive Officer; and  
Mr. Lorne Ferguson, Executive Director, Corporate Planning.

**From Saint Mary's University:**  
Professor J. Colin Dodds, Vice-President, Academic and Research.

**From Beacon Securities Limited:**  
Mr. Lonsdale W. Holland, President.

**From P.E.I. Mutual Insurance Co.:**  
Mr. Terry Shea, Secretary Treasurer

Halifax  
October 21, 1998

**From the Maritime Life Assurance Company:**  
Mr. William A. Black, President and Chief Executive Officer.

**From the Atlantic Conference of Insurance Brokers:**  
Mr. John Thompson, President, Insurance Brokers' Association of Newfoundland;  
Mr. Bruce Lipsett, President, Insurance Brokers' Association of Nova Scotia;  
Mr. John Stevens, Chairman, Insurance Brokers' Association of New Brunswick; and  
Mr. Fred Hyndman, Chairman, Insurance Brokers' Association of Prince Edward Island.

**From the Atlantic Provinces Chamber of Commerce:**  
Mr. Stephen D. MacMackin, President; and  
Mr. Sean Cooper, Regional Executive Director.

Montreal,  
October 22, 1998

**From the Laurentian Bank of Canada:**  
Mr. Henri-Paul Rousseau, President and Chief Executive Officer; and  
Mr. Robert Cardinal, First Vice-President and Finance Chief.

**As an individual:**  
Mr. André Lizotte.

**From Insurance Consumer's Group:**

Mr. William R. Podmore, Executive Director; and  
Mr. Yves Lauzon, Lauzon Bélanger.

**From the Canadian Association of Mutual Insurance Companies:**

Mr. Normand Lafrenière, President.

**From Capital One Financial Corporation:**

Mr. Matthew J. Cooper, Senior Vice-President; and  
Mr. Christopher T. Curtis, Associate General Counsel.

**From the Regroupement des cabinets de courtage d'assurance du Québec:**

Mr. Louis Proulx, President; and  
Mr. Robert Ballard, Broker, Association d'assurances canadienne des courtiers d'assurances du Canada.

Montreal,  
October 23, 1998

**From the Canadian Payments Association:**

Mr. Robert M. Hammond, General Manager; and  
Mr. Doug A. Kreviazuk, Director, Policy and Planning.

**From the Commission des valeurs mobilières:**

Mr. Jean Martel, President; and  
Mr. Viateur Gagnon, Vice-President.

**As an individual:**

Professor Jean Roy.

**From Le Mouvement des caisses Desjardins:**

Mr. Claude Béland, President;  
Mr. Jean-Guy Langelier, President and Chief Executive Officer,  
Caisse centrale Desjardins;  
Mr. Yves Morency, Director, Government Relations, Confédération  
des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec; and  
Mr. Nguyen H. Trung, Senior Vice-President, Administration and  
Operations.

Saskatoon,  
October 26, 1998

**From the Farm Credit Corporation:**

Mr. John Ryan, President and Chief Executive Officer; and  
Ms. Louise Neveu, Executive Vice-President and Chief Operating  
Officer.

**From the Saskatchewan and Alberta Credit Union Centrals:**

Mr. Elwood Harvey, President, Credit Union Central of Saskatchewan;  
Mr. Sid Bildfell, Chief Executive Officer, Credit Union Central of Saskatchewan;  
Mr. Jim Scopick, Chief Executive Officer, Credit Union Central of Alberta;  
Mr. John Vinek, General Manager, Lloydminster Credit Union; and  
Mr. Keith Nixon, Director, Government Affairs, Credit Union Central of Saskatchewan.

**From the Association of Canadian Law Foundations:**

Mr. Anthony Friend, Chair, Alberta Law Foundation;  
Ms. Pat Pitsula, Executive Director, Law Foundation of British Columbia;  
Mr. Owen Snider, Executive Director, Law Foundation of Alberta;  
and  
Mr. Robert Arscott, Secretary, Law Foundation of Saskatchewan.

**From City Lumber Corporation:**

Mr. Robert Rosen, President.

**From the Insurance Brokers' Association of Saskatchewan, the Independent Insurance Brokers Association of Alberta and the Insurance Brokers Association of Manitoba:**

Mr. Ernie Gaschler, Executive Director, Insurance Brokers' Association of Saskatchewan;  
Ms. Barb Ricard, President, Insurance Brokers' Association of Saskatchewan;  
Mr. Michael Saunders, Past President, Insurance Brokers' Association of Alberta;  
Mr. Brian Gilbert, President, Insurance Brokers' Association of Manitoba; and  
Mr. Harold Baker, Executive Director, Insurance Brokers' Association of Alberta.

Saskatoon,  
October 27, 1998

**From ComCorp:**

Mr. Alan E. Morson, President and Chief Executive Officer; and  
Mr. Gordon M. Dunning, Executive Vice-President.

**From First Nations Bank of Canada:**

Mr. Keith Martell, Chairman.

**From the Saskatchewan Chamber of Commerce and the Saskatoon and District Chamber of Commerce:**

Mr. Norm Halldorson, Chairperson of the Finance Committee, Saskatchewan Chamber of Commerce;  
Mr. Kent Smith-Windsor, Executive Director, Saskatoon and District Chamber of Commerce; and  
Mr. Stan Schmidt, General Manager, Global Television Network.

**From the Retail Council of Canada:**

Ms. Diane J. Brisebois, President and Chief Executive Officer; and  
Mr. Ken J. Morrison, Banking Services Consultant.

**From POS Pilot Plant Corp.:**

Mr. Roy A. Carr, President.

Vancouver,  
October 28, 1998

**From Canadian Banking Ombudsman:**

Mr. Michael Lauber, Ombudsman and Chief Executive Officer; and  
Ms. Peggy-Anne Brown, Chair, Board of Directors.

**From the British Columbia Task Force on Bank Mergers:**

The Honourable Ian Waddell, Minister of Small Business, Tourism and Culture;  
Mr. Ardath Paxton Mann, Director, Small Business and Co-operative Development Branch; and  
Ms. Marjorie Griffin Cohen, Professor of Political Science, Simon Fraser University.

**From Northern Savings Credit Union:**

Mr. Mike Tarr, President and Chief Executive Officer.

**From the Citizen's Bank of Canada:**

Ms. Linda Crompton, President and Chief Executive Officer.

**From Grand Forks District Savings Credit Union:**

Ms. Cathy Manson, General Manager.

**From Vancouver City Savings Credit Union:**

Mr. George Scott, Senior Vice-President, Marketing and Corporate Strategy.

**From the University of British Columbia:**

Professor David Bond, Faculty of Commerce and Business Administration; and  
Professor Maurice Levi, Faculty of Commerce and Business Administration.



**From the Credit Union Central of British Columbia:**

Mr. Wayne A. Nygren, President and Chief Executive Officer; and  
Mr. Richard J. Thomas, Vice-President, Government Relations.

**From the Fraser Institute:**

Mr. Fazil Mihlar, Director of Regulatory Studies; and  
Mr. Jason Clemens, Policy Analyst.

**From the Canadian Western Bank:**

Mr. Larry M. Pollock, President and Chief Executive Officer.

Vancouver,  
October 29, 1998

**From the British Columbia and Alberta Securities Commissions:**

Mr. Douglas M. Hyndman, Chair, British Columbia Securities Commission;  
Mr. William L. Hess, Chair, Alberta Securities Commission; and  
Ms. Joyce Maykut.

**From the Insurance Brokers' Institute of British Columbia:**

Mr. Michael Megson, President;  
Mr. Roger Finnie, Director;  
Mr. C.J. (Chuck) Byrne, Executive Director; and  
Mr. Bruce Pollock, Deputy General Manager.

**From the Federation of Canadian Independent Deposit Brokers:**

Mr. Brad Minton, President; and  
Mr. Jack Rothenberg, Founding Member, Montreal.

**From the Hongkong Bank:**

Mr. Youssef A. Nasr, President and Chief Executive Officer.

**From the Alberta Treasury Branch:**

Mr. Robert Ascah, Senior Vice-President, Policy and Strategic Planning.

Toronto,  
November 2, 1998

**From the Canadian Deposit Insurance Corp.:**

Mr. Grant Reuber, Chairman of the Board; and  
Mr. Jean-Pierre Sabourin, President and Chief Executive Officer.

**From the Ontario Securities Commission:**

Mr. David Brown, Chair.

**From the Canadian Vehicle Manufacturers' Association and the Association of International Automobile Manufacturers of Canada:**

Mr. David Adams, Secretary & Director, Policy Development;  
Mr. Andrew L. Menzyk, President, Canadian Credit Operations, Ford Credit Canada Limited;  
Mr. Mark A. Nantais, President, Canadian Vehicle Manufacturers' Association;  
Mr. Brian D. Vasey, Vice-President and General Manager, Nissan Canada Finance Inc.; and  
Ms. V.M. (Maureen) Kempston Darkes, President and General Manager, General Motors of Canada.

**As an individual:**

Mr. W.J. Cara.

**From the Toronto-Dominion Bank:**

Mr. A. Charles Baillie, Chairman and Chief Executive Officer; and  
Mr. Stephen McDonald, Vice Chairman, Group Administration.

**From the Investment Dealers Association of Canada:**

Mr. Joseph Oliver, President and Chief Executive Officer; and  
Mr. Ian Russell, Senior Vice-President, Capital Markets.

**From Canada Life Assurance Company:**

Mr. David A. Nield, Chairman, President and Chief Executive Officer.

**From the Task Force on Churches and Corporate Responsibility:**

Mr. Bill Davis.

November 3, 1998  
Toronto

**From the Association of Schedule II Banks:**

Mr. Gennaro Stammati, President and Chief Executive Officer, Banca Commerciale Italiana of Canada;  
Mr. Harvey S. Naglie, President and Chief Executive Officer, Bankers Trust;  
Mr. Theo J. Bark, President and Chief Executive Officer, ABN-AMRO Bank Canada;  
Mr. William Randle, Assistant General Counsel and Foreign Bank Secretary, Canadian Bankers Association; and  
Mr. Jeffrey S. Graham, Borden & Elliot.

**From the Trust Companies Association of Canada:**

Mr. Gerald Soloway, Chairman, Trust Companies Association of Canada and Chairman, President and Chief Executive Officer, Home Savings & Loan Corporation;

Mr. Warren Hannay, President and Chief Executive Officer, Peace Hill Trust;

Mr. Glen King, Vice-President and Chief Financial Officer, Fortis Trust; and

Mr. Joseph Chertkow, Director, Legislation and Policy, Trust Companies Association of Canada

**From First Annapolis Consulting:**

Mr. Frederick A. White, President.

**As an individual:**

Mr. Michael Mackenzie.

**From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:**

Mr. John Palmer, Superintendent; and

Mr. Nick Le Pan, Deputy Superintendent, Supervision.

**From the Canadian Imperial Bank of Commerce:**

Mr. Al Flood, Chairman and Chief Executive Officer; and

Mr. Holger Kluge, President of Commercial Banking.

**From the Deutsche Bank Canada:**

Mr. Nicholas Zelenczuk, President and Chief Executive Officer; and

Ms. Michele McCarthy, Chief Legal Officer and Corporate Secretary.

**As an individual:**

Dr. Joseph Wong.

November 4, 1998  
Toronto

**From The Mutual Group:**

Mr. Robert Astley, Chief Executive Officer; and

Mr. Frank Bomben, Government Relations Manager.

**From the Canadian Association of Financial Institutions in Insurance:**

Mr. H. Dunbar Russel, President and Chief Executive Officer, Toronto Dominion Life Insurance Company;

Mr. Bernard Dorval, Executive Vice-President, Canada Trust; and

Mr. Isaac Sananes, Chief Executive Officer, Canadian Premier Life Insurance Company.

**From Manulife and Canadian Life and Health Insurance Association:**

Mr. Dominic D'Alessandro, President and Chief Executive Officer,  
Manulife Financial; and  
Mr. Mark Daniels, President, Canadian Life and Health Insurance  
Association Inc.

**From the Canadian Association of Retired Persons:**

Ms. Lillian Morgenthau, President;  
Dr. Bill Gleberzon, Associate Executive Director; and  
Ms. Judith Cuttler, Director of Public Relations.

**From Newcourt:**

Mr. David F. Banks, Executive Chairman; and  
Mr. John Sadler, Executive Vice-President, Corporate Affairs.

**From the Canadian Institute of Actuaries:**

Mr. Stuart Wason, President-Elect;  
Ms. Hélène Pouliot, Councillor; and  
Mr. Allan Brender, Member, Task Force on Insurance Legislation.

**From BDO Dunwoody Chartered Accountants:**

Mr. Glenn C. Agro, Senior Partner.

**From Dundee Bancorp Inc.:**

Mr. Ned Goodman, Chairman, President and Chief Executive Officer,  
Dundee Bancorp Inc.; and  
Mr. Donald K. Charter, Chairman, President and Chief Executive  
Officer, Dundee Securities Corporation.

**From Calmeadow:**

Mr. Martin Connell, President.

**From Heraclitus Corp.:**

Mr. Howard M. Greenspan, President.

November 5, 1998  
Ottawa

**From the Business Development Bank of Canada:**

Mr. Michel Vennat, Chairman of the Board; and  
Mr. François Beaudoin, President and Chief Executive Officer.

**From ING Bank of Canada:**

Mr. Arkadi Kuhlmann, President and Chief Executive Officer.

**From the Export Development Corporation:**

Mr. Ian Gillespie, President and Chief Executive Officer.



**From the Canadian Federation of Independent Business:**

Ms. Catherine S. Swift, President and Chief Executive Officer;  
Mr. Brien G. Gray, Senior Vice-President, Policy and Provincial  
Affairs; and  
Mr. Garth White, Vice-President, National Affairs.

**From the National Anti-Poverty Organization:**

Ms. Laurie Rektor, Executive Director.

**From the National Council of Women of Canada:**

Ms. Elizabeth Hutchinson, President;  
Ms. Helen Saravanamuttoo, Vice-President; and  
Ms. Shirley McBride, Convenor of Economics.

**From the Council of Canadians:**

Mr. Peter Bleyer, Executive Director; and  
Mr. Jamie Dunn.

**From the Power Corporation of Canada:**

Mr. Jim Burns, President, Power Corporation of Canada and  
Chairman, Great West Life; and  
Mr. Ted Johnson, Counsel.

## **LIST OF ORGANIZATIONS AND INDIVIDUALS THAT SENT BRIEFS BUT DID NOT APPEAR**

---

Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec  
Barrett, Matthew W  
Bitney & Company (Gordon J. Bitney)  
Canbrands International Ltd.  
Cantol (Simms Shuber)  
Chrysler Credit Canada  
Coles, Joyce  
Downe, Don (Minister of Finance, Nova Scotia)  
Freedman, Martin H.  
Hadley, Eleanor  
Haley, Darryl  
Harris, S.L.  
Houck, Tim  
Insurance Brokers Association of Ontario  
Kennett, William A.  
Kunin, Roselyn  
Louis, Tim  
Merrill Lynch  
McDougall, Reasy Barristers & Solicitors (Wayne J. Bernakevtich)  
McLeod, Ian  
Montreal Community Loan Association  
Nopper, David J.  
Norwest Financial, Inc.  
Ogilvie, Kelvin K.  
Prasuhn, Mark  
Smith Lyons Barristers & Solicitors (Richard C. Owens)  
Stefanson, Eric (Minister of Finance, Manitoba)  
Taylor, Chris  
TG International Ltd.  
The Coles Group (Joyce Coles)  
University of British Columbia (John D. Boyd)  
VanCity Community Foundation  
Vertex Consultants Inc.  
Westminster Savings Credit Union (Barry W. Forbes)  
Wilton, Mary  
Wood, Henry  
Wright, Bradley  
Zatzman, Joseph  
Ziegel, Jacob





## **PLAN DIRECTEUR DE CHANGEMENT**

### **RÉPONSE AU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIEN**

Comité sénatorial permanent  
des  
banques et du commerce

*Le président*  
L'honorable Michael Kirby

*Le vice-président*  
L'honorable David Tkachuk

Décembre 1998

*This Report is available in English.*



## COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable Michael Kirby, *président*

L'honorable David Tkachuk, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Angus, W. David

Austin, Jack, c.p.

Callbeck, Catherine S.

\*Graham, Alasdair B., c.p. (ou Carstairs, Sharon)

Hervieux-Payette, Céline, c.p.

Kelleher, James F., c.p.

Kenny, Colin

Kolber, E. Leo

\*Lynch-Staunton, John (ou Kinsella, Noel A., int)

Meighen, Michael Arthur

Oliver, Donald H.

Stewart, John B.

*\*Membres d'office*

*Nota* : Les honorables sénateurs Carney, c.p., Di Nino, Joyal, c.p., Kinsella, Kroft, Perrault, c.p., Poy, St. Germain, c.p., et Spivak ont été membres ou ont assisté à des séances à diverses étapes de cette étude.

*Personnel de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement :*

M. Gerry Goldstein, directeur, Division de l'économie;

Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement et

Monsieur Dan Shaw, attaché de recherche, Division de l'économie.

*Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :*

Mme Lise Bouchard, adjointe administrative et M. Till Heyde, greffier législatif.

*Le greffier du Comité*

Gary Levy

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 22 octobre 1997 :

« L'honorable sénateur Carstairs, au nom de l'honorable sénateur Kirby, propose, appuyé par l'honorable sénateur Callbeck,

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

QUE le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 10 décembre 1998.

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

*Le greffier du Sénat*

Paul Bélisle

# TABLES DES MATIÈRES

	Page
CHAPITRE PREMIER : LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS — SIX ANS APRÈS .....	1
CHAPITRE DEUX : LE RÔLE PARTICULIER DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES (ET NOTAMMENT DES INSTITUTIONS DE DÉPÔT).....	5
CHAPITRE TROIS : LES FUSIONS DE BANQUES ENVISAGÉES .....	8
CHAPITRE QUATRE : LES OBJECTIFS DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES .....	19
CHAPITRE CINQ : LE FER DE LANCE DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL.....	22
CHAPITRE SIX : UNE VISION DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS DE DEMAIN <sup>25</sup>	
A. SURVOL DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE.....	25
B. OBJECTIF : FAVORISER LE CONTRÔLE, PAR DES CANADIENS, DES INSTITUTIONS CLÉS DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS .....	29
C. OBJECTIF : ÉTABLIR UN CADRE DE SAINTE CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS .....	37
D. OBJECTIF : ASSURER LA FIABILITÉ, LA SOLIDITÉ ET L'INTÉGRITÉ DU SYSTÈME FINANCIER CANADIEN .....	53
E. OBJECTIF : PERMETTRE AUX CONSOMMATEURS DE PRENDRE DES DÉCISIONS ÉCLAIRÉES ET LES PROTÉGER CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES ABUSIVES..	57
F. OBJECTIF : REMPLIR LES RESPONSABILITÉS D'INTENDANCE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES .....	63
CHAPITRE SEPT : NOS OBSERVATIONS FINALES .....	75
LISTE DES TÉMOINS .....	78
LISTE DES ORGANISATIONS ET DES INDIVIDUS QUI ONT ENVOYÉ DES MÉMOIRES MAIS QUI N'ONT PAS COMPARU .....	90

Les annexes A, B, C, D, E, F, G, H et I sont  
disponibles sur demande au (613) 990-0088  
ou sur le site internet  
(<http://www.parl.gc.ca/sencom.asp>)

## CHAPITRE PREMIER : La restructuration du secteur des services financiers — Six ans après

---

- 1) Le 1<sup>er</sup> juin 1992, le gouvernement fédéral proclamait son nouveau cadre législatif pour les institutions financières sous réglementation fédérale : les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurances et l'organisation nationale des coopératives de crédit.
- 2) Cette nouvelle mesure modifiait profondément le champ d'action des institutions financières de régie fédérale en leur accordant toute une gamme de nouveaux pouvoirs, mais aussi en changeant leur régime de propriété et en établissant de nouvelles mesures prudentielles.
- 3) En août 1995, le Comité rendait public son Rapport intérimaire sur la législation de 1992 traitant des institutions financières. Il y faisait observer que :
- 4) *Le Ministère [des Finances] est d'avis que la nouvelle législation fonctionne assez bien en pratique, et peut-être même très bien si l'on tient compte de l'ampleur des changements effectués. Dans l'ensemble, le Ministère est satisfait de l'orientation prise en 1992 et ne s'attend pas que d'importants changements aux diverses lois soient nécessaires en 1997. (Rapport intérimaire sur la législation de 1992 traitant des institutions financières, 1995, p. 3)*
- 5) Le rythme des événements des dernières années a toutefois contraint les décideurs à revoir cette position. La déréglementation du secteur des services financiers dans les économies de marché et le rythme affolant de l'évolution technologique dans les communications et le traitement des données ont créé un monde où les marchés financiers internationaux s'interpénètrent de façon inextricable. Les fournisseurs de services financiers sont devenus de puissants compétiteurs multinationaux qui fonctionnent dans bien des cas comme des entités non réglementées. Les défis à relever



par le secteur canadien des services financiers ont forcé les décideurs à se poser des questions fondamentales sur son avenir.

- 6) Le 19 décembre 1996, le ministre des Finances annonçait le mandat et la composition du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens. Celui-ci devait conseiller le gouvernement sur les mesures à prendre pour que le système financier canadien demeure vigoureux et dynamique dans les années à venir.
- 7) Le Groupe de travail a rendu public son Rapport final le 14 septembre 1998. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a alors entrepris de tenir des audiences publiques partout au pays sur ce rapport.
- 8) Toute une gamme de témoins — fournisseurs (réglementés ou non) et consommateurs de services financiers, organismes de réglementation, universitaires et décideurs — a ainsi comparu devant le Comité. Pendant ce temps, le débat sur le projet de fusion de quatre grandes banques à charte, la Banque Royale avec la Banque de Montréal, et la Banque Canadienne Impériale de Commerce avec la Banque Toronto-Dominion, se poursuivait.
- 9) Le Groupe de travail ne s'est pas penché directement sur ces fusions comme telles. C'est plutôt le Bureau de la concurrence qui est chargé d'en faire l'examen. D'autre part, l'avis du Bureau du surintendant des institutions financières a été sollicité sur l'incidence que ces fusions pourraient avoir sur la stabilité globale du système financier. Il appartient enfin au ministre des Finances de décider d'autoriser ou non les fusions.
- 10) Sans se pencher directement sur les fusions dans le présent rapport, qui porte essentiellement sur les recommandations du Groupe de travail, le Comité a toutefois entendu beaucoup de témoignages à ce sujet. Le chapitre 3 renferme un échantillon représentatif de ces témoignages, sans commentaire de la part du Comité.

- 11) Le chapitre 2 porte sur le rôle particulier des institutions financières, et notamment des institutions de dépôt, dans l'économie canadienne, et dans la société canadienne en général. Après avoir démontré que ces institutions présentent des caractéristiques et des obligations qui leur sont propres, le Comité fait valoir que les politiques gouvernementales devront tenir compte, à l'avenir, des responsabilités spéciales qui en découlent pour le secteur.
- 12) Comme nous venons de le voir, le chapitre 3 offre un ensemble représentatif de citations sur les projets de fusion bancaire annoncés, sans commentaire du Comité.
- 13) Le Comité examine, au chapitre 4, les objectifs de politique gouvernementale que devraient refléter, selon lui, les mesures législatives et réglementaires qui régissent les fournisseurs de services financiers au Canada. Ces objectifs visent notamment à promouvoir la fiabilité et la solidité du secteur, la saine concurrence au sein du secteur, et le contrôle par des Canadiens des institutions financières clés; ils soulignent en outre l'importance de donner aux consommateurs les moyens de prendre des décisions éclairées, et d'accorder l'accès le plus étendu possible aux services financiers au Canada.
- 14) Le chapitre 5 examine le fer de lance du Rapport du Groupe de travail, à savoir l'intensification de la concurrence dans toute la gamme des services financiers, mais surtout dans les services bancaires. Le Comité va ici à l'encontre de plusieurs recommandations du Groupe de travail sur la façon d'atteindre l'objectif d'accroître la concurrence. Il craint en particulier qu'il ne faille passablement de temps pour qu'une plus grande concurrence véritable se manifeste dans le secteur.
- 15) Le Comité présente enfin, au chapitre 6, sa vision du secteur des services financiers de demain. Il y reprend chacun des cinq objectifs exposés au chapitre 4 en montrant l'incidence que ses recommandations auront sur eux. Cette partie du rapport expose donc la logique derrière les recommandations du Comité. Les témoignages

entendus, les rapports et études que le Comité a produits dans le passé, et les arguments exposés dans le Rapport du Groupe de travail soutiennent ces positions.

- 16) Le chapitre 7 renferme des observations sur le besoin d'un ensemble équilibré de réformes, et la nécessité d'y donner suite rapidement.
- 17) Chacune des recommandations du Rapport du Groupe de travail est analysée dans l'annexe à la lumière des témoignages entendus lors des audiences du Comité. Le lecteur trouvera aussi au chapitre 5 la réponse du Comité à ces recommandations du Groupe de travail.
- 18) Le Comité est bien conscient de la complexité du secteur canadien des services financiers. Tout changement apporté au cadre législatif ou réglementaire se traduira à la fois, pour les intervenants, par des pertes et des gains. Le Comité s'est toutefois fait répéter maintes fois pendant ses audiences que le statu quo n'est pas une solution. D'autre part, bien que les institutions de services financiers échappent à notre contrôle dès qu'elles opèrent en dehors des frontières du Canada, nous ne saurions nous isoler de ce qui se passe ailleurs dans le monde; ce serait d'ailleurs à déconseiller. La tâche consiste donc à procéder aux réformes nécessaires pour créer un cadre susceptible de bien servir le Canada dans les années à venir. Le Comité espère que ce rapport contribuera sensiblement à nous en rapprocher.

## **CHAPITRE DEUX : Le rôle particulier des institutions financières (et notamment des institutions de dépôt)**

---

- 19) D'une importance critique au bon fonctionnement de l'économie, les institutions financières (et surtout les institutions de dépôt (ID) et les émetteurs de cartes de crédit et de cartes de débit) assurent d'abord le traitement des transactions et les règlements sans lesquels les opérations commerciales seraient extrêmement difficiles. Elles servent ensuite d'intermédiaires pour canaliser les fonds depuis ceux qui cherchent le meilleur rendement jusqu'à ceux qui veulent les utiliser. Sans ces intermédiaires, il serait extrêmement coûteux pour bien des prêteurs et des créanciers potentiels (surtout les plus petits) de se rencontrer. Enfin, les institutions financières gèrent globalement le risque que comporte l'économie : elles évaluent le niveau de risque de chaque demande de prêt, en fixent le prix en conséquence et l'étalent sur l'ensemble de l'activité économique. Dans la vie quotidienne des consommateurs et des entreprises, ces institutions sont donc d'une grande importance.
- 20) Les caractéristiques que nous venons de décrire sont si importantes au fonctionnement de leur économie nationale que tous les pays imposent des conditions à quiconque souhaite ouvrir une grande institution financière, et une ID en particulier. Ces exigences englobent, en général, les besoins en capitaux, la réglementation de l'exploitation et de la propriété, etc.
- 21) Le désir d'assurer la stabilité du système financier et la confiance du public à son égard, conditions préalables à la prospérité économique, sont au cœur de cette surveillance gouvernementale.
- 22) Depuis des décennies, les gouvernements canadiens estiment essentiel, pour maintenir la stabilité du système financier et faire en sorte que les institutions financières demeurent sensibles aux besoins des consommateurs et des entreprises du pays, que le



contrôle des institutions financières clés du pays reste entre les mains de Canadiens. C'est ce qui a donné lieu aux politiques qui limitaient initialement la participation étrangère au capital des grandes institutions financières à 25 p. 100 et poussaient, dans les années 1960, les grandes compagnies d'assurance-vie canadiennes à se mutualiser pour éviter d'être rachetées par des sociétés étrangères. Le « traitement national » interdit, dans l'ALÉNA, de faire une distinction entre Américains et Canadiens dans les politiques de propriété. Le souci d'assurer le contrôle canadien des grandes institutions financières transparaît donc dans la règle de propriété largement répartie — la règle des 10 p. 100 — qui vise les banques canadiennes. Cette règle est aussi motivée par des craintes de conflits d'intérêt.

23) La réglementation canadienne vise en outre à protéger les consommateurs et à garantir globalement la fiabilité et la solidité du secteur des services financiers. La protection des consommateurs comporte trois aspects : (1) la réglementation prudentielle, c.-à-d. la protection des déposants et des titulaires de polices d'assurance par des règles qui assurent la solidité d'une institution financière, et donc la sécurité des fonds qui lui sont confiés; (2) la réglementation sur la conduite des affaires, c.-à-d. la réglementation de choses comme la divulgation intégrale d'information pertinente aux déposants ou aux créanciers, l'interdiction de techniques coercitives de ventes liées, la protection de la vie privée et la protection des renseignements personnels sur un client que détient une institution financière; et (3) l'assurance-dépôts, c.-à-d. la garantie de la première tranche de 60 000 \$ dans chaque compte d'une institution de dépôt.

24) Ce système de réglementation ne veut pas dire, comme quelques témoins l'ont suggéré, qu'il faudrait traiter les institutions financières, et surtout les banques, comme des sociétés de service public. Reconnaissant que les institutions financières sont des entreprises à but lucratif oeuvrant dans un milieu d'affaires compétitif dans le but avoué de bonifier la valeur de leurs actions, la politique canadienne ne va pas du tout dans ce sens. Ces institutions doivent réaliser des profits pour obtenir les capitaux essentiels à leur bonne santé. Il faut donc les laisser libres de prendre les décisions d'affaires qu'elles

jugent dans le meilleur intérêt de leur entreprise, à condition que ces décisions ne les empêchent pas de remplir leurs grandes obligations publiques, dont nous venons de tracer les grandes lignes, et ne donnent pas lieu à une emprise indue sur le marché.

- 25) Les institutions financières de dépôt sont donc particulièrement réglementées. Le cadre réglementaire vise à leur permettre de concurrencer de façon agressive du moment qu'elles continuent, ce faisant, de répondre aux critères de stabilité financière, de protection du consommateur et de propriété canadienne qui leur sont imposés.
- 26) Reconnaissant les caractéristiques propres aux institutions de dépôt que nous venons d'exposer, le Comité estime que les politiques gouvernementales doivent, à l'avenir, tenir compte des responsabilités spéciales qui en découlent pour le secteur.

## CHAPITRE TROIS : Les fusions de banques envisagées

---

- 27) Le Comité tient à préciser d'emblée qu'il n'a pas l'intention de se prononcer sur les projets de fusion de la Banque Royale et de la Banque de Montréal d'une part, et de la CIBC et de la Banque Toronto-Dominion d'autre part. En effet, il serait prématuré pour le Comité de faire quelque commentaire que ce soit à ce sujet tant que le Bureau de la concurrence et le BSIF n'auront pas terminé leur analyse et fait connaître leurs conclusions.
- 28) Cependant, étant donné que les parties concernées ont profité des audiences du Comité pour donner leur opinion sur les deux projets de fusion, nous avons décidé de donner ici un échantillon représentatif des arguments présentés par les deux camps.
- 29) Un témoin, qui citait une analyse d'impact approfondie, a dit au Comité que les projets de fusion de la Banque de Montréal et de la Banque Royale et de la CIBC et de la Banque Toronto-Dominion permettraient de réaliser des économies et des gains d'efficience.
- 30) *...la rationalisation pourrait faire économiser de 20 à 30 p. 100 des coûts autres que les coûts d'intérêt. Ces chiffres représentent des économies considérables par personne, de l'ordre de 1 000 à 3 000 \$ sur les dix prochaines années. Ainsi, ces gains pourraient totaliser entre 29,5 et 88,5 milliards de dollars, selon l'hypothèse retenue [...] Les fusions pourraient donc générer des économies substantielles. (Jason Clemens, 28 octobre 1998)*
- 31) D'autres personnes sont du même avis et pensent que ces économies se traduiront en bout de ligne par des avantages nets pour le consommateur. Par exemple :

32) *Nous croyons aux principes du libre marché et nous voulons nous assurer que nos clients peuvent prospérer dans ce contexte. À l'instar de bien d'autres, notre entreprise est le fruit de fusions visant à mieux servir les clients et les associés de l'entreprise, de même que ses propriétaires et les autres parties concernées. Nous pensons que les avantages potentiels des fusions dans le secteur bancaire l'emportent sur les conséquences fâcheuses qui pourraient en résulter. (Glen C. Agro, 4 novembre 1998)*

33) et

34) *[C]es fusions peuvent constituer d'intéressantes stratégies commerciales visant à faire des banques des concurrents d'envergure mondiale.[...] Mes investisseurs et mes clients sont des gens des Premières nations. Leur économie reste locale et leurs préoccupations le sont aussi. Ils ont des besoins de services locaux. Ils font des placements internes et ont besoin de faire des placements croisés avec les autres Premières nations du Canada. [...] Cela dit, je considère que les fusions ne se feront pas au détriment du développement de notre institution. Nous avons intérêt à ce que les frais d'exploitation de la banque qui est notre partenaire baissent, et nous estimons que cela sera facilité par les fusions. Nos clients et notre banque profiteront de la baisse des coûts des banques ayant fusionné, que cela se fasse par un recours accru à la technologie ou grâce aux économies d'échelle que vont procurer à notre avis ces fusions. (Keith Martell, 27 octobre 1998)*

35) Cependant, certains témoins ont abouti à des conclusions diamétralement opposées et affirment qu'il ne faut pas confondre gains d'efficience et simple opération de réduction des coûts. Ils se demandent si les consommateurs seront effectivement mieux servis à la suite des fusions. La remarque suivante est caractéristique.



- 36) *Habituellement, ce que nous avons tendance à voir à la suite de fusions bancaires dans d'autres pays, c'est qu'il y a confusion entre l'efficiencia et la réduction des coûts. Généralement, ce que les banques appelaient de l'efficiencia n'était qu'une simple réduction des coûts [...]* *Habituellement, cela voulait dire fermer des banques, mettre des gens à pied, augmenter les frais de service et réduire les services offerts aux clients. (Marjorie Griffen Cohen, 28 octobre 1998, p. 29)*
- 37) et
- 38) *[N]ous perdrons 3 000 emplois directs en Colombie-Britannique. On craint donc des pertes d'emplois. Deuxièmement, [...] 75 p. 100 des localités de la Colombie-Britannique sont vulnérables aux fermetures de succursales par suite des fusions proposées. De ces localités, 199 sont servies par trois institutions financières ou moins. C'est ce groupe qui a le plus à perdre, et plus de la moitié de ces localités risquent de subir une fermeture de succursale à cause des fusions proposées. (Ian Waddell, 28 octobre 1998)*
- 39) D'autres personnes étaient du même avis et ont fait à cet égard des observations générales et des commentaires spécifiques sur les répercussions prévues des fusions sur les consommateurs canadiens.
- 40) *Selon le groupe de travail, il y a beaucoup trop de concentration dans les services bancaires de base, et une concurrence accrue serait avantageuse pour les consommateurs. À mon grand étonnement, les auteurs poursuivent en appuyant modérément les fusions de banques. [...] Les fusions ne seraient pas une bonne chose pour nous, en tant qu'entreprises consommatrices de services bancaires. Elles seraient aussi désastreuses pour les particuliers et pour l'ensemble*

*de l'économie. Le fait qu'il y ait une saine concurrence dans les milieux bancaires est très important pour l'efficacité des différents secteurs en tant que concurrents. (William A. Black, 21 octobre 1998)*

41) Un autre point de vue intéressant tournait essentiellement autour de l'aptitude d'autres institutions financières à combler le vide, sur le plan de la concurrence, laissé par les parties aux fusions. Un partisan des fusions a dit ce qui suit :

42) *À moins d'être à la place des décideurs, il est impossible de prendre une aussi bonne décision. Si les banques veulent fusionner et se tirer une balle dans la tête, qu'on les laisse faire. D'autres viendront remplir le vide. L'optique sera peut-être différente et la façon de procéder aussi, mais le public recevra des services. La libre entreprise veut que là où il existe une occasion, quelqu'un la saisira, et c'est ainsi que les choses fonctionnent. L'une des choses qui est déjà en train de se passer en ce qui concerne les fusions, comme je l'ai mentionné, c'est que nous avons des positions de consortium. Au fur et à mesure que ces entreprises fusionnent, ces positions de consortium deviennent de plus en plus importantes, ce qui est bon non seulement pour nous mais pour le pays. Dans l'ensemble, nous faisons affaire avec le petit client. Alors qu'à Toronto, on recherche des transactions de 50 millions ou 25 millions de dollars, nous nous contentons facilement de toutes petites transactions [...]. (Lonsdale Holland, 20 octobre 1998)*

43) et

44) *Nous considérons qu'il y a un créneau pour nous dans le Canada atlantique. Nous n'avons aucune objection à ce qu'on autorise les grandes banques à se fusionner si, à leur avis, cela leur permettra d'être plus concurrentielles et plus rentables. Elles savent sans doute*

*mieux que n'importe qui ne travaillant pas dans ce secteur comment gérer leurs affaires. Cependant, j'estime qu'il y a sans doute place pour un plus grand nombre de banques sur la scène bancaire canadienne. Nous devrions ouvrir les portes. Chacun trouvera une niche. De cette façon, la population sera bien servie. (Lonsdale Holland, 20 octobre 1998)*

45) D'autres personnes en revanche se sont exprimées contre les fusions.

46) *Certaines personnes ont suggéré d'autoriser les fusions le plus rapidement possible pour que des intérêts moins importants puissent reprendre les succursales ou le personnel abandonnés par les banques lors d'une fusion. Nous nous demandons comment cela fonctionnerait dans la pratique. Nous pensons qu'en cas de fusion, la grande banque essaiera de regrouper ses opérations dans les meilleures succursales, et également essaiera de conserver les meilleurs éléments, qu'il s'agisse du personnel ou du matériel. On peut donc s'interroger sur les chances de réussite de ces concurrents ou de ces petites institutions qui devraient se contenter des laissés-pour-compte des grandes banques. Ce n'est pas parce que nous doutons de la vitesse et de l'efficacité avec lesquelles une véritable concurrence peut se constituer en face des cinq grandes banques que nous sommes contre la concurrence. En effet, nous considérons qu'une véritable concurrence est la seule solution possible, le meilleur moyen de bien servir la petite entreprise, pour ne pas parler des autres segments du marché [...] Nous sommes contre toute nouvelle concentration, contre les fusions, tant qu'on n'aura pas vu s'installer une nouvelle concurrence. (Catherine Swift, 5 novembre 1998)*

47) et

- 48) *[J]e veux vous donner une idée du ton des audiences. [...] À Peachland, en Colombie-Britannique, dans la vallée de l'Okanagan, une succursale bancaire a fermé ses portes. Il ne restait plus aucune banque en ville, et les habitants devaient se rendre jusqu'à Westbank, à 12 kilomètres, pour faire leurs affaires bancaires. Ils ont dit au groupe de travail que cette localité avait perdu quelque chose. Cela leur a nui directement. Cette fermeture a réduit l'activité commerciale dans cette localité parce que les gens vont maintenant faire des achats dans l'autre localité. [...] Un homme de Dawson Creek a dit au groupe de travail qu'il avait essayé d'obtenir un prêt dans une banque, mais que sa demande avait été refusée. Il s'est alors adressé à la banque voisine. Il est allé dans trois banques et a finalement pu obtenir un prêt pour mettre sur pied une petite entreprise. S'il n'y a qu'une succursale dans une localité, on ne peut pas faire cela. (Ian Waddell, 28 octobre 1998)*
- 49) Un témoin a dit que la réaction des institutions de second niveau dépendrait des obstacles qui continuent d'entraver l'entrée dans le secteur et de leur élimination éventuelle. Par exemple :
- 50) *Ce que nous n'avons pas mentionné dans notre document, mais que je voudrais inclure dans ma présentation, c'est que le processus de rationalisation et la fermeture de succursales permettent à certaines institutions spécialisées de s'implanter sur les marchés qui sont ainsi libérés. En supposant que chacune des cinq grandes banques ait eu une succursale sur un marché donné, et que deux de ces succursales soient fermées, cela permet de toute évidence à d'autres joueurs d'entrer sur ce marché et de le disputer aux autres banques, à condition que les obstacles à l'entrée soient supprimés. (Jason Clemens, 28 octobre 1998)*



51) D'autres personnes avaient des positions plus nuancées. Pour un témoin, ce n'est pas le nombre de grandes banques à charte qui resteront en opérations qui est préoccupant, mais le degré de concentration sur le marché.

52) *Il y a déjà une forte concentration dans le secteur des banques à charte. Les pouvoirs économiques sont déjà très concentrés. L'industrie de la fiducie était auparavant un compétiteur sérieux qui a maintenant disparu. Les courtiers en valeurs mobilières avaient une approche unique, mais ils ont également disparu. Ils font tous maintenant partie intégrante du système bancaire. Nous n'avons rien eu à dire au sujet de l'éventuelle fusion des banques, et je ne crois pas que nous ayons quelque chose à y ajouter. Cela concerne les actionnaires des banques et le ministre des Finances, qui doivent considérer chacun des aspects pouvant toucher les Canadiens. Le niveau de concentration des pouvoirs est déjà plus élevé que dans n'importe quel autre pays du monde occidental. Les banques ont des pouvoirs énormes. Quand on a déjà affaire à une pareille concentration des pouvoirs, mis à part toute considération de prudence, est-il important qu'on ait six banques au lieu de quatre? La question n'est pas d'avoir six, ou quatre, ou dix banques. La question concerne la concentration des pouvoirs. (Jim Burns, 5 novembre 1998)*

53) Au sujet de la concentration sur le marché, un témoin a fait une mise en garde relativement à l'état actuel du commerce des cartes de crédit et du dilemme que pose une des fusions proposées à ce sujet :

54) *On parle de dualité quand une banque gère deux cartes de crédit concurrentes, par exemple Visa et MasterCard. Ces deux cartes seraient offertes par la même entreprise, à la différence de la situation actuelle où la Banque Royale a Visa et la Banque de Montréal,*

*MasterCard, par exemple. [...] quand les détaillants acceptent des cartes de crédit dans leurs magasins, ils paient également des frais à la banque qui gère cette carte. Dans le contexte actuel, la carte MasterCard est offerte à un prix plus concurrentiel que Visa. Ce qui préoccupe le plus nos membres est que, si ces deux cartes se retrouvent gérées par la même banque, rien ne donne à penser que les frais que les commerçants doivent payer pour Visa baisseraient; au contraire, nous pensons qu'ils augmenteraient pour MasterCard et atteindraient le niveau actuel des frais de Visa. Par exemple, nos membres paient, par l'entremise du programme de notre conseil, approximativement 1,45 p. 100 pour MasterCard et 1,8 p. 100 pour Visa. Ils ne croient pas que, si ces deux cartes étaient gérées ensemble, le taux facturé pour Visa baisserait à 1,45 p. 100; il est plutôt probable que c'est le contraire qui se passerait. Il y a également une question de concentration du marché.* (Diane Brisebois, 27 octobre 1998, p. 240)

55) Le Comité a aussi entendu des témoignages qui jettent un éclairage différent sur ces fusions. Parlant de l'intérêt public, un témoin a affirmé que les institutions financières canadiennes fortes issues des fusions renforceraient la position des institutions canadiennes.

56) *Finirons-nous avec un régime qui préserve le choix et la concurrence? Notre opinion diffère parfois de celle de certaines personnes, parce que nous croyons que les forces de la fusion marquent de façon certaine notre industrie. Nous croyons qu'une certaine fusion est probablement inévitable au Canada et qu'elle répond probablement à l'intérêt public dans la mesure où nous voulons préserver la solidité des institutions canadiennes. Nous avons adopté une position selon laquelle nous n'avons pas d'objection, en principe, à ce que des entreprises canadiennes suivent cette tendance, à condition toutefois --*

*et cette réserve est importante -- que les fusions ne réduisent pas indûment la concurrence sur le marché national. Nous pensons que certaines conditions s'imposent pour, d'une part, permettre aux parties aux projets de fusion de poursuivre leurs stratégies et, d'autre part, assurer un niveau de concurrence et un choix raisonnables au Canada. (Ed Clark, 7 octobre 1998)*

57) Cependant, des arguments tout aussi convainquants étaient la thèse opposée :

58) *Il est clair que les fusions ne sont pas nécessaires ni utiles. Les fusions, en fait, sont carrément dangereuses. L'importance de la concentration dans l'industrie bancaire est une question grave, non seulement parce qu'elle mène à une augmentation du pouvoir de quelques sociétés dans les marchés, mais aussi parce qu'elle peut conférer un pouvoir politique indu [...] Nous avons vu que des analystes doutaient que le gouvernement fédéral puisse empêcher les fusions. [...] Nous avons vu très récemment des présidents de banques faire des menaces à peine voilées à propos de ce qui se produira si nous ne permettons pas les fusions. [...] Il faut presser le ministre des Finances de fermer le dossier des fusions. (Peter Bleyer, 5 novembre 1998)*

59) Du point de vue de la compétitivité internationale, certains témoins étaient en faveur des fusions proposées. Voici un exemple des arguments invoqués à ce sujet :

60) *Si les fusions ne sont pas autorisées, je pense que nous perdrons le contrôle du processus. [...] On pourrait autoriser les fusions mais imposer un certain nombre de contrôles en interdisant par exemple aux banques de fermer plus d'un certain nombre de succursales chaque année. Si les fusions ne sont pas autorisées, on assistera malgré tout à la fermeture et au regroupement de certaines succursales. Il est*

*impossible de faire marche arrière. C'est un phénomène mondial. Nous avons parlé de la taille des banques. [...] par rapport aux grandes banques du monde, la Banque Royale n'est elle [...] qu'un grain de sable. Même après une fusion, la Banque de Montréal et la Banque Royale seraient une petite banque, mais elles seraient en mesure de s'associer à de plus grands syndicats de prêts et de conclure des opérations plus payantes. Généralement, les grandes banques prennent la part du lion et laissent le reste aux autres banques. C'est ce qui se passe dans les grosses transactions, et nous le constatons quotidiennement au Canada. Je ne pense pas que le maintien du statu quo et du vieux système serait favorable aux nouvelles institutions financières. Elles prennent actuellement la part du lion sur le marché et elles continueront à le faire. Si leur fusion est autorisée, elles se tourneront peut-être plus vers la dimension mondiale de la gestion des affaires et de la richesse ainsi que vers d'autres secteurs et laisseront à d'autres le secteur intermédiaire traditionnel. (Larry M. Pollock, 28 octobre 1998)*

61) Un autre témoin a présenté un argument opposé tout aussi solide.

62) *[...] nous avons essayé de déterminer si les marchés locaux étaient vraiment contestables et s'il était essentiel pour les banques de fusionner pour avoir accès aux marchés internationaux. Essentiellement, notre étude nous a permis de découvrir que la taille de la banque n'était pas essentielle à sa rentabilité sur les marchés internationaux. La Banque de Nouvelle-Écosse a d'ailleurs fait valoir ce point, affirmant qu'elle a très bien réussi sur les marchés internationaux sans être la plus grande. Cela ne semblait donc pas être un argument essentiel, et ce n'était certainement pas un argument très convaincant pour justifier une fusion. [...] La Banque royale nous a dit qu'elle*



*comptait avoir 40 p. 100 de son actif sur les marchés internationaux après la fusion. [...] Nous avons entendu beaucoup de gens nous dire qu'ils trouvaient cela très dangereux, que le Canada se trouverait dans une position précaire si sa plus grande banque était si étroitement liée aux marchés internationaux dans ce sens. (Marjorie Griffen Cohen, 28 octobre 1998)*

63) D'autres personnes ont exprimé des vues encore plus prudentes. Par exemple, un témoin a affirmé ce qui suit :

64) *À court terme, je préférerais probablement que les banques ne fusionnent pas. À long terme, toutefois, je ne sais pas ce qui serait la meilleure réponse pour le Canada. Nous vivons à l'époque du village planétaire, et c'est un phénomène que vient alimenter la technologie. J'assiste à beaucoup de réunions à l'étranger. J'y rencontre les gros joueurs, et je sais ce qu'ils font. Nous sommes très chanceux au Canada d'avoir eu une très solide industrie nationale. Je ne saurais toutefois vous dire si nous pouvons nous attendre à maintenir cet avantage indéfiniment. Du point de vue des autorités publiques, cela me paraît être le défi à relever. (David A. Nield, 2 novembre 1998)*

## **CHAPITRE QUATRE : Les objectifs des politiques gouvernementales**

---

65) Selon le Comité, les mesures législatives et réglementaires qui visent les entreprises de services financiers au Canada devraient tenir compte des objectifs suivants :

- 66) • assurer la fiabilité, la solidité et l'intégrité du système financier canadien;
- 67) • établir un cadre de saine concurrence dans le secteur des services financiers;
- 68) • favoriser le contrôle, par des Canadiens, des institutions clés du secteur des services financiers;
- 69) • permettre aux consommateurs de prendre des décisions éclairées et les protéger contre les pratiques commerciales abusives; et
- 70) • remplir les responsabilités d'intendance du secteur, en assurant entre autres l'accès le plus étendu possible aux services financiers dans toutes les régions et à tous les groupes de revenu.

71) Cette liste est dressée sans ordre de priorité précis. Chaque objectif est important. Chacun est l'une des multiples facettes de ce à quoi les politiques gouvernementales doivent tendre dans ce domaine.

72) La façon d'atteindre ces objectifs fait depuis des années l'objet d'un intense débat politique au Canada. Les moyens d'y parvenir ont en outre évolué avec le temps. Ils ne sont donc pas statiques, mais changeants.

73) Ceux pour qui ces objectifs ne peuvent être réalisés que par une réglementation massive de toutes les pratiques commerciales des institutions financières, pour qui il faudrait essentiellement traiter ces dernières comme des entreprises de service public, se trouvent à une extrémité du spectre. À l'autre, on retrouve ceux pour qui les forces du

marché devraient constituer la forme primordiale, sinon unique, de régulation des entreprises de services financiers, ce qui revient à traiter les institutions financières comme si elles ne possédaient pas les caractéristiques spéciales énoncées au chapitre 2.

- 74) Le Comité rejette ces deux positions extrêmes. La première fait abstraction du fait que les entreprises de services financiers sont des entreprises ouvertes dans un marché compétitif et qu'elles ont, vis-à-vis de leurs actionnaires, l'obligation de bonifier la valeur de leurs titres. L'autre ne reconnaît aucunement que les forces débridées du marché pourraient bien aboutir à des résultats qui vont à l'encontre de certains des objectifs de politique gouvernementale énoncés, comme la fiabilité et la solidité, la protection du consommateur ou le contrôle par des Canadiens.
- 75) Pour reprendre ce qu'il disait au chapitre 2, le Comité pense qu'une entreprise de services financiers est une entreprise réglementée qui se situe entre ces deux extrêmes : ce n'est ni un service public, ni un secteur débarrassé de toute entrave qui répond aux seules forces du libre marché. Le Comité reconnaît toutefois que, comme l'industrie des services financiers doit avoir une culture de vive concurrence, le système de réglementation doit être conçu pour la freiner le moins possible et assurer la souplesse voulue.
- 76) Le Comité s'est intéressé également à la façon dont certains pays européens, comme les Pays-Bas et la Suisse, établissent leur politique bancaire. Ces pays, pour qui le secteur bancaire est une industrie stratégique, cherchent à pousser quelques-unes de leurs grandes banques à devenir des leaders mondiaux dans leur domaine. Cette politique donne de bons résultats chez eux, sans violer le deuxième objectif (celui de la saine concurrence) car les consommateurs ont facilement accès, tant aux Pays-Bas qu'en Suisse, à de petites institutions de dépôt et de prêt de «second niveau» qui offrent une réelle concurrence aux grandes banques, d'envergure mondiale, sur les marchés financiers internes.

- 77) Le Canada ne saurait adopter cette stratégie sans violer le deuxième objectif. À l'exception des Caisses populaires au Québec et des coopératives de crédit dans l'Ouest canadien, notamment en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, un solide réseau de banques de second niveau fait défaut au Canada. La province la plus peuplée du pays, l'Ontario, en est particulièrement dépourvue. Le Canada ne répond donc pas à la condition essentielle du modèle de l'industrie stratégique.
- 78) Le Comité estime par conséquent nécessaire, pour atteindre les cinq objectifs de politique gouvernementale énumérés plus haut, d'équilibrer la réglementation gouvernementale et la surveillance exercée par les forces du marché. Les recommandations qui suivent tiennent compte de ce besoin.
- 79) Ces recommandations témoignent aussi du fait que, depuis dix ans, tous les grands pays industrialisés, dont le Canada, par les modifications apportées en 1992 à diverses mesures législatives visant les institutions financières, ont pris le virage de la déréglementation partielle pour s'appuyer sur une transparence accrue et laisser davantage cours aux forces compétitives du marché.



## **CHAPITRE CINQ : Le fer de lance du Rapport du Groupe de travail**

---

- 80) La promotion d'une saine concurrence dans l'ensemble des services financiers, et les services bancaires en particulier, est, lorsqu'on les examine globalement, le fer de lance des recommandations du Rapport du Groupe de travail concernant la structure du secteur et les pouvoirs des entreprises.
- 81) Le Comité abonde dans ce sens. À la suite des témoignages entendus, il rejette toutefois, comme les parties suivantes l'expliquent, certaines recommandations concernant la façon de parvenir à cette saine concurrence.
- 82) Sur ce plan, le temps nécessaire pour que, une fois les politiques gouvernementales modifiées de manière à la favoriser (ou la permettre), la concurrence se manifeste sur les marchés est d'une importance critique. La question n'y est pas abordée directement, mais le Comité est convaincu, à la lecture de son Rapport, que le Groupe de travail anticipait une manifestation rapide.
- 83) Selon les témoignages entendus lors des audiences du Comité, il est cependant bien clair qu'il faudra des années, au moins trois et vraisemblablement cinq, une fois que les politiques gouvernementales, les mesures législatives et la réglementation seront modifiées, pour que la nouvelle concurrence se fasse sentir de manière concrète et énergique sur les marchés.
- 84) Selon des témoins du mouvement des coopératives de crédit, par exemple, il faudra trois à cinq ans pour que leur banque communautaire nationale devienne pleinement opérationnelle.
- 85) D'autres témoignages entendus lors des audiences révèlent qu'il faudra environ cinq ans, à partir de l'adoption des politiques visant à favoriser la création de nouvelles

petites institutions de dépôt communautaires, pour voir apparaître de nouveaux concurrents véritables aux grandes banques.

86) La politique proposée en matière d'établissement de succursales de banques étrangères, d'abord énoncée dans le rapport de 1996 du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à laquelle le Groupe de travail se rallie dans ses recommandations, ne se traduira pas par une intensification de la concurrence au niveau des banques de détail. Et elle n'augmentera pas du jour au lendemain la concurrence entre les banques de gros. L'ouverture des frontières du Canada aux banques étrangères, tout en étant des plus souhaitable, n'est donc pas une panacée. Le Comité est d'avis qu'elle n'entraînera pas la création immédiate d'une multitude de nouvelles institutions de dépôt de second niveau axées sur le consommateur.

87) Ce n'est toutefois que si les institutions de dépôt de second niveau actuelles (le Canada Trust, la Banque Canadienne de l'Ouest, la Banque Laurentienne, et la Banque Hongkong du Canada) pouvaient acheter, par blocs entiers, des succursales d'institutions de dépôt existantes que l'intensification de la concurrence pourrait se produire rapidement.

88) La Banque Hongkong du Canada a aussi insisté fortement auprès du Comité pour rendre immédiatement les réseaux de guichets bancaires automatiques totalement fonctionnels. Si l'on donnait suite à cette recommandation, les clients pourraient utiliser la grande majorité de ces appareils pour retirer ou déposer des fonds, au lieu d'être limités à ceux de leur propre banque. Chaque nouvelle institution de dépôt aurait ainsi instantanément 19 000 nouveaux points de service, et les institutions existantes, quelle que soit leur taille, subiraient une concurrence intense partout au pays.

89) À la lumière de ces témoignages, le Comité prie le gouvernement de se montrer réaliste au sujet du temps qu'il faudra aux nouvelles politiques d'intensification de la concurrence pour produire des résultats. Il faudra manifestement un certain temps après

l'adoption des nouvelles politiques pour qu'une nouvelle concurrence véritable se manifeste sur les marchés.

## **CHAPITRE SIX : Une vision du secteur des services financiers de demain**

---

90) Au chapitre 4, le Comité a énoncé les cinq objectifs que les politiques gouvernementales touchant les institutions financières devraient, selon lui, tenter de réaliser. L'Annexe du rapport renferme les analyses détaillées des recommandations du Groupe de travail auxquelles le Comité s'est livré, ainsi que ses conclusions et ses recommandations quant aux changements requis aux politiques gouvernementales qui régissent actuellement les institutions financières. Dans le présent chapitre, nous précisons l'effet que les recommandations du Comité auraient, globalement, sur chacun des cinq objectifs. Nous présentons donc ici notre conception du secteur des services financiers de demain.

91) Avant d'aborder chacun des cinq objectifs, le Comité rappelle brièvement le contexte international dans lequel la réforme des services financiers se réalisera.

### **A. Survol du contexte économique**

92) En 1990, le système capitaliste du libre marché était la théorie dominante sur laquelle reposaient les politiques économiques gouvernementales. L'effondrement de l'Union soviétique en 1991 a été perçu comme le triomphe de l'ouverture des marchés et de la déréglementation sur les économies internes et internationales dirigées.

93) Le monde entier s'est rué vers la déréglementation et l'ouverture des marchés internes à la discipline de la concurrence internationale. Cela s'est accompagné d'une forte réduction des mécanismes de contrôle des mouvements internationaux de capitaux. L'Organisation mondiale du commerce a été créée en 1995 pour administrer un système d'accords commerciaux destiné à éliminer les entraves au commerce international de biens et de services. La mondialisation est devenue le mot à la mode des années 1990 pour décrire l'interpénétration des marchés mondiaux.



- 94) De graves problèmes ont toutefois surgi sur les marchés financiers mondiaux. Des crises cambiaires ont frappé l'Europe de l'Ouest en 1992 et 1993. En 1994-1995, le Mexique a été plongé dans des crises bancaires et monétaires. Des problèmes semblables se sont produits en Asie de l'Est en 1997-1998, puis en Russie et en Amérique latine en août 1998. Le Japon, aux prises avec une crise bancaire depuis plusieurs années, cherche toujours une solution.
- 95) Les grands principes de la théorie du libre marché associée à Hayek et Friedman sont remis en question. Il faudrait, selon certains, réexaminer soigneusement l'importance attachée au libre-échange, à la déréglementation et à la privatisation. La concurrence débridée sur le marché privé peut produire des résultats socialement inacceptables. Les économistes du Fonds monétaire international continuent de privilégier la libéralisation du compte de capital, mais ils se heurtent à de l'opposition.
- 96) D'éminents économistes, comme Stiglitz, l'économiste en chef de la Banque mondiale, mettent en doute, dans la tradition de Keynes qui nous a donné une rationalisation théorique de l'instabilité des marchés financiers — qui découlerait essentiellement du grégarisme des courtiers en valeurs —, la déréglementation des mouvements de capital à court terme. Stiglitz fait valoir que le fait de laisser les capitaux à court terme entrer et sortir librement des économies nationales peut exacerber l'instabilité du système financier international.
- 97) Dans un discours prononcé lors du Forum asiatique sur le développement, en mars, il affirmait :
- 98) *Les théories habituelles sur l'efficacité des marchés compétitifs prennent pour acquise l'information parfaite. Le problème vient de ce que les marchés financiers sont fondamentalement différents des autres marchés et que l'information y est encore moins parfaite. S'ils sont*

*laissés à eux-mêmes, les marchés financiers ne deviendront ni diversifiés, ni efficaces, ni robustes.*

- 99) Même le FMI, pourtant partisan de la libéralisation des capitaux, reconnaît qu'il y a lieu de restreindre les mouvements de capitaux à court terme dans les pays dotés de systèmes financiers faibles. Un secteur financier solide, assorti d'un régime vigoureux de surveillance et de réglementation, est d'une importance critique pour laisser les capitaux entrer et sortir librement.
- 100) Une chose a changé radicalement depuis 10 ans : la montée massive des liquidités internationales. Les avoirs financiers transfrontaliers et la hausse des transactions et des flux de capitaux internationaux exposent les institutions financières à beaucoup plus de risques que dans le passé. L'expérience récente des fonds de placements spéculatifs fait clairement ressortir que les grandes institutions financières mondiales, pourtant « aguerries », ne sont pas à l'abri d'erreurs graves qui pourraient avoir à l'avenir, selon certains, de graves conséquences pour la stabilité des systèmes mondiaux.
- 101) Les organismes de réglementation des institutions financières du monde entier continuent de chercher à parer aux problèmes actuels des institutions financières. L'amélioration des normes en matière de suffisance du capital et des mécanismes de contrôle des mouvements de capitaux fait partie des solutions à l'étude.
- 102) Quel est le rapport avec la réforme actuelle des mesures législatives et réglementaires qui régiront le secteur canadien des services financiers sous réglementation fédérale ? L'économie canadienne étant ouverte, les capitaux peuvent entrer et sortir relativement librement du pays, tout comme les produits et services. Ces mouvements exposent nos institutions financières, et par conséquent l'ensemble de l'économie, à des risques constants.

103) Le P.-D.G. d'une compagnie d'assurance-vie décrivait ainsi la situation à laquelle fait face l'industrie des services financiers en général, et sa branche d'activité en particulier :

104) *Premièrement, les pressions en faveur du changement demeurent aussi fortes, et la taille des institutions financières de par le monde connaît une croissance géométrique. Deuxièmement, le Canada ne peut se cacher le fait qu'il y a consolidation dans l'industrie des services financiers.*

105) *La consolidation tient à deux facteurs. Il y a trop de joueurs présents à une époque où le marché des produits d'assurance-vie classiques décline, alors que les entreprises établies dans le domaine font face à de nouveaux concurrents non traditionnels, particulièrement dans le domaine de l'accumulation de la richesse. Les fonds communs de placement et les banques sont de gros joueurs dans le domaine en question.*

106) *Dans le contexte, je crois que le cadre de réglementation qui est actuellement à l'étude devrait servir à encourager et à favoriser la plus grande liberté de choix et la plus grande innovation possible. Une liberté de choix marquée par la prudence certes, mais une liberté de choix tout de même.*

107) *Il est prudent et nécessaire de protéger l'intérêt public légitime, particulièrement quand il s'agit de s'assurer que nous disposons d'entreprises financières qui sont fortes et concurrentielles. Il est également nécessaire que le cadre de réglementation reconnaisse et serve à encourager la liberté de choix en garantissant que les règles*

*d'engagement ne sont pas inutilement bureaucratiques, restrictives ou lourdes. (David Nield, 2 novembre 1998)*

- 108) Le Canada est muni d'un solide secteur des services financiers et d'un robuste régime réglementaire pour en assurer la surveillance. Cela lui a permis de surmonter de graves crises financières internationales. Cet atout doit être maintenu.
- 109) S'il est important d'encourager la concurrence et l'innovation dans ce secteur, il importe également de ne pas oublier que le secteur des services financiers est le pivot de l'économie canadienne. Le processus de réforme doit donc produire des institutions financières aussi solides dans un régime réglementaire doté des pouvoirs et des ressources nécessaires pour maintenir cette vigueur.

**B. Objectif : favoriser le contrôle, par des Canadiens, des institutions clés du secteur des services financiers**

- 110) Pour décrire le secteur des services financiers que le Comité entrevoit pour le Canada, nous commencerons par dépeindre l'effet de ses recommandations sur l'objectif de contrôle canadien. Comme il est mentionné au chapitre 4, les cinq objectifs sont importants et ne sont pas classés par ordre de priorité.
- 111) Le Comité commence toutefois par l'objectif de contrôle canadien parce que ce dernier a des répercussions sur les quatre autres objectifs, en particulier sur celui qui consiste à établir un cadre de saine concurrence. Il est important, pour bien comprendre la conception qu'a le Comité du secteur des services canadiens de demain, de connaître en premier lieu sa position en matière de propriété.
- 112) Nous examinerons d'abord dans cette partie les règles de propriété dans le contexte de la démutualisation.



## Démutualisation

- 113) Comme il l'a déjà fait dans des rapports antérieurs, le Comité souscrit entièrement au projet de démutualisation des mutuelles d'assurance-vie canadiennes. Il croit également que, comme le précise déjà l'ébauche de règlements gouvernementaux sur la démutualisation, il faudrait empêcher que les mutuelles nouvellement transformées en sociétés par actions fassent l'objet d'une fusion ou d'une offre publique d'achat pendant trois ans, que la fusion ou la prise de contrôle proposée soit considérée comme sauvage ou amicale.
- 114) De l'avis du Comité, la démutualisation, qui permettra aux mutuelles d'assurance d'accéder aux marchés des actions au même titre que les sociétés par actions cotées en bourse, consolidera les sociétés touchées. Pour ces dernières, accéder plus facilement au marché des actions est un facteur important pour ce qui est de leurs objectifs commerciaux et donc pour les consommateurs.
- 115) La démutualisation est également dans l'intérêt des souscripteurs, en particulier des quelques deux millions de souscripteurs qui auront droit de recevoir des actions lorsque leur mutuelle sera transformée en société par actions. L'avantage que présente la démutualisation pour les consommateurs est également considérable, car les sociétés d'assurances démutualisées pourront, grâce à un meilleur accès au capital, améliorer la qualité et la gamme de produits qu'elles offrent.
- 116) Le Comité regrette que le gouvernement n'ait pas fait avancer le dossier de la démutualisation plus rapidement. Nous espérons que les choses changeront.

### Trois tailles de sociétés

- 117) Le Comité convient avec le Groupe de travail que toutes les sociétés d'assurance-vie, les banques et les sociétés de fiducie devraient être régies par un ensemble commun de règles en matière de propriété. Il estime également que ces règles de propriété devraient varier en fonction de la taille de l'institution, selon que cette dernière est petite, moyenne ou grande.
- 118) Dans le Rapport du Groupe de travail, les petites institutions regroupent les institutions dont l'avoir des actionnaires est inférieur à un milliard de dollars, les moyennes, celles dont l'avoir des actionnaires se situe entre 1 et 5 milliards de dollars et les grandes, celles dont l'avoir des actionnaires est supérieur à 5 milliards de dollars.
- 119) Le Comité n'a pas été en mesure de décider si ces seuils de 1 et de 5 milliards de dollars constituent des critères valables pour définir chaque catégorie. Le Rapport du Groupe de travail ne présente aucun argument convaincant pour justifier ces seuils, et aucun témoin n'a présenté de donnée probante sur la question au cours des audiences.
- 120) Le Comité estime donc que, avant de prévoir de façon précise la taille de chaque catégorie dans un texte législatif, il est impératif que le gouvernement effectue une analyse qui permette de montrer les répercussions des diverses définitions de la taille sur le secteur de l'assurance-vie et sur les institutions de dépôt. Dans les descriptions qui suivent, nous faisons donc simplement référence aux petites, moyennes et grandes institutions.
- 121) Il serait également bon, au cours de l'analyse, d'envisager d'autres critères que l'avoir des actionnaires pour déterminer la taille de l'institution. Par exemple, il se peut fort bien que la part de marché (ou le volume des dépôts des particuliers pour les

institutions de dépôt et des primes annuelles pour les sociétés d'assurance-vie) constituent un critère plus approprié de la taille de l'institution.

### **Régimes de propriété**

- 122) Le Comité estime qu'il faudrait permettre que les petites institutions aient un capital fermé, qu'elles puissent appartenir entièrement à une personne ou une société, et que leurs propriétaires ne soient pas forcément canadiens.
- 123) Le Comité convient avec le Groupe de travail qu'il devrait être obligatoire pour les institutions de taille moyenne d'avoir au moins 35 p. 100 de leurs actions avec droit de vote réparties dans le public et cotées en bourse.
- 124) Comme le Groupe de travail, le Comité juge que les plus grandes institutions financières devraient être tenues d'avoir un capital largement réparti. Toutefois, selon notre définition d'une large répartition du capital, aucun actionnaire, seul ou agissant de concert avec d'autres, ne devrait contrôler plus de 20 p. 100 des actions avec droit de vote ni détenir une participation de plus de 30 p. 100.
- 125) La définition de large répartition du capital qu'a choisie le Comité s'éloigne donc de la situation actuelle, et ce à deux égards. Premièrement, le pourcentage actuel, à savoir 10 p. 100, est porté à 20 p. 100. Deuxièmement, propriété et contrôle sont deux notions distinctes.
- 126) Pour le Comité, même si les règles actuelles, la proposition du Groupe de travail et sa propre proposition exigent toutes, sous une forme ou sous une autre, une large répartition du capital, sa proposition présente les avantages suivants :
- 127) • Elle permet une souplesse accrue en matière de fusions et d'acquisitions, comme l'explique dans le détail le Rapport du Groupe de travail.

- 128) • Des actionnaires ayant un pourcentage plus important de capital social (20 p. 100) auraient tendance à suivre de plus près le rendement de la gestion et à tirer avantage des règles de comptabilisation à la valeur de consolidation, et cela aurait pour effet de renforcer la responsabilité de la gestion vis-à-vis du conseil d'administration.
- 129) • Si un actionnaire peut détenir jusqu'à 30 p. 100 du capital, il est en fait possible d'utiliser les actions sans droit de vote s'il faut plus de 20 p. 100 pour mener à bien une fusion ou une acquisition.
- 130) • Elle élimine le recours excessif au pouvoir discrétionnaire du ministre des Finances que recommande le Groupe de travail. Néanmoins, le ministre des Finances devra approuver au préalable toute participation de plus de 10 p. 100 en tenant compte de l'attitude de l'actionnaire ou du groupe d'actionnaires, comme c'est le cas dans la législation actuelle.

### **Protection des droits acquis**

- 131) Les sociétés existantes devraient bénéficier de la protection des droits acquis. Cela signifie qu'elles devraient être autorisées à conserver leur régime de propriété tant qu'elles restent dans la même catégorie d'institutions, quelle que soit celle-ci. D'autre part, seuls les propriétaires actuels devraient être autorisés à exercer l'ensemble des pouvoirs accordés aux autres membres de cette catégorie, quel que soit leur régime de propriété.
- 132) Lorsqu'une institution prend un essor tel qu'elle passe dans une catégorie supérieure à celle où elle se trouvait au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles règles et qu'elle est contrainte d'avoir plus d'actions en circulation, elle doit respecter toutes les exigences en matière de régime de propriété qui s'appliquent à la catégorie dans laquelle elle se trouve désormais. Cette institution devrait toutefois disposer de cinq années pour effectuer la transition.



133) Si, d'autre part, une institution reste dans la même catégorie que maintenant, la protection des droits acquis prend fin lorsqu'elle est vendue. Elle doit alors répondre aux conditions établies pour la catégorie dont l'acquéreur fait partie.

134) Le Comité reconnaît que le système présentera des anomalies. La tâche des décideurs consiste à respecter l'esprit des changements de politique sans créer d'injustices inacceptables dans le système. Les institutions exemptées doivent peser les avantages nets que leur apporte cette exemption par rapport à ce qu'elles gagneraient à s'en soustraire. Les recommandations du Comité trouvent ici un bon équilibre.

### **Interdiction de fusions intersectorielles entre grandes institutions**

135) Le Comité recommande que les grandes banques et les grosses sociétés d'assurance-vie ne puissent pas s'acquérir entre elles. Cette recommandation ne procède pas d'un désir de revenir aux piliers bien distincts qui existaient dans le secteur financier avant la politique de 1992. En fait, compte tenu des produits et services que les sociétés d'assurance-vie et les banques offriront dans un proche avenir, le Comité entrevoit un nouvel amenuisement de cette distinction. La partie suivante de ce chapitre l'explique en détail.

136) Le Comité formule plutôt cette recommandation parce qu'il craint que, si les grosses sociétés d'assurance-vie et les grandes banques fusionnaient, la concentration de trop de pouvoir économique en trop peu de mains n'en résulte. L'idée de réduire le nombre de grandes institutions dans le secteur financier à quatre ou cinq ne lui plaît guère. Le Comité estime que, dans une société pluraliste, la présence d'une multitude de décideurs puissants est essentielle.

137) De plus, le fait de permettre une concentration excessive dans toute la gamme de services financiers pourrait occasionner un niveau inacceptable de risque systémique et

créer les conditions du problème du risque moral que posent les entreprises trop grandes pour faire faillite.

138) Les changements de politique concernant les services financiers instaurés en 1992 ont rapidement conduit à la quasi élimination des sociétés de fiducie indépendantes; de même, le secteur indépendant des courtiers en valeurs mobilières a été rapidement dominé par les banques, après 1987, date à laquelle le gouvernement ontarien a levé les restrictions relatives aux placements auprès de courtiers en valeurs mobilières effectués par d'autres institutions financières. Il ne faudrait pas que la même chose se produise dans le secteur de l'assurance-vie.

139) Cela ne signifie pas que les banques ne devraient pas être autorisées à acheter des petites sociétés d'assurance-vie, ce qu'elles peuvent faire actuellement, ni que les sociétés d'assurances ne doivent pas être autorisées à acheter de petites banques. Pour l'instant, seule une société d'assurances à capital largement réparti peut acheter une banque de l'annexe 2, tandis que, dans la proposition du Comité, toute société d'assurances pourrait détenir une petite banque. La recommandation du Comité signifie simplement que les grandes institutions ne devraient pas pouvoir acheter d'autres grandes institutions d'un autre secteur.

140) Cette recommandation ne devrait pas entraver fortement l'évolution future des grandes institutions. Tous les présidents-directeurs généraux des services financiers qui se sont présentés devant le Comité ont déclaré que leur principal intérêt était de se regrouper au sein de leur propre secteur plutôt que de procéder à un regroupement intersectoriel. Ils ont affirmé en termes très clairs que c'est un regroupement au sein de chaque secteur qui permettra de réaliser les plus grands gains en efficience et économies de coût, et non les fusions intersectorielles.

## Conclusion

- 141) Le Comité juge essentielle sa recommandation d'interdire les fusions intersectorielles entre grandes institutions pour éviter, en maintenant au Canada un nombre raisonnable de grandes sociétés de services financiers, le problème d'une trop forte concentration du pouvoir économique en trop peu de mains.
- 142) Le Comité estime aussi que les recommandations formulées dans cette partie de son Rapport offrent plus de souplesse que celles du Groupe de travail, en laissant planer moins d'incertitude. Comme elles risqueraient de créer une situation irréversible, l'interdiction des fusions intersectorielles entre grandes institutions n'est pas le moindre des nombreux éléments qui contribuent à cette souplesse. Si ce genre de fusions était autorisé, certaines institutions pourraient atteindre par ailleurs une taille et une portée telles qu'elles entreraient dans la catégorie des banques trop grandes pour faire faillite. La proposition du Comité élimine ainsi ce problème de risque moral en cas de fusions d'institutions intersectorielles.
- 143) La proposition du Comité offre également davantage de certitude aux entreprises dont la stratégie est de croître par fusions ou acquisitions, car elle élimine les propositions complexes du Groupe de travail qui font appel au pouvoir discrétionnaire du ministre.
- 144) Nos recommandations contribueraient aussi à réaliser l'objectif de contrôle canadien. Le Comité rappelle toutefois (voir le chapitre 2) que le traitement national des services financiers prévu dans l'ALÉNA interdit de faire une distinction entre Américains et Canadiens dans les politiques qui régissent le régime de propriété. Il s'ensuit donc que, même dans les sociétés à capital largement réparti, des étrangers pourraient détenir la majorité des actions avec droit de vote.

145) Le Comité soulève un dernier point pour ce qui est du régime de propriété. Il sait bien qu'il peut arriver à l'avenir qu'une société se trouve en difficulté financière et qu'il faille prendre des mesures extraordinaires pour empêcher sa faillite. Dans de telles circonstances, le ministre des Finances aurait le pouvoir de passer outre aux règles en matière de régime de propriété pour régler le problème de la façon la plus efficace possible.

**C. Objectif : établir un cadre de saine concurrence dans le secteur des services financiers**

146) Compte tenu de la politique de propriété énoncée à la partie B du chapitre 6, nous décrirons maintenant la structure du secteur des services financiers à laquelle aboutiraient les recommandations du Comité et nous tenterons de montrer comment celle-ci permettra une saine concurrence dans l'ensemble du secteur.

**Structure du marché**

147) Le marché se composera d'un petit nombre de grandes banques et de sociétés d'assurance-vie indépendantes qui seront toutes des sociétés ouvertes.

148) Il y aura aussi sans doute un nombre relativement petit de banques et de sociétés d'assurances de taille moyenne dont au moins 35 p. 100 des actions seront cotées en bourse. Certaines proviendront d'entreprises existantes (p. ex. Canada Trust, et La Mutuelle) et les autres seront simplement des petites sociétés qui auront grandi. Dans certains cas des intérêts étrangers dispersés pourraient détenir jusqu'à 65 p. 100 des actions d'une société de ce groupe.

149) Il y aura aussi, on l'espère, un petit nombre de petites sociétés (les sociétés de second niveau dont il est question au chapitre 4) actives dans le domaine de l'assurance-vie et des services bancaires.



- 150) Il existe déjà, dans le secteur de l'assurance-vie, un second niveau vigoureux qui compte une centaine d'entreprises. Le Comité prévoit que la consolidation amorcée ces dernières années va se poursuivre, mais qu'il y aura encore pendant de nombreuses années un second niveau vigoureux dans ce secteur.
- 151) Pour ce qui est du secteur des institutions de dépôt, si l'on fait abstraction des coopératives de crédit, il n'existe qu'une poignée d'entreprises de second niveau (p. ex., Banque canadienne de l'Ouest, Banque Laurentienne). Il faudra manifestement adopter des politiques audacieuses si l'on veut que des institutions de dépôt du second niveau prennent leur essor.
- 152) Le Comité espère que les recommandations du Groupe de travail visant à permettre au mouvement coopératif de créer une ou plusieurs banques communautaires aboutiront rapidement à la création d'une institution nationale capable de concurrencer presque immédiatement les grandes banques. En effet, une telle expansion des coopératives de crédit permettrait d'accroître la prestation de services financiers, en particulier dans les petites villes et dans les collectivités rurales. Cette évolution du mouvement des coopératives de crédit ne pourra se faire rapidement qu'à la condition que les fonctionnaires du ministère des Finances et du BSIF confèrent un caractère prioritaire à l'élaboration des politiques requises et à l'harmonisation fédérale-provinciale.
- 153) Le renforcement du mouvement des coopératives de crédit sera certes positif et constructif, mais il faut se garder de surestimer ses répercussions sur l'équilibre de la concurrence dans le secteur bancaire, particulièrement à court terme (voir les commentaires détaillés à ce sujet au chapitre 5).
- 154) Le Comité recommande plusieurs mesures destinées à encourager la création de nouvelles petites banques et à pousser les institutions de dépôt actuelles à offrir une plus vive concurrence aux grandes banques. Il préconise notamment :

- 155) • des petites sociétés fermées;
- 156) • l'accès au système de paiements, avec les mesures de sûreté appropriées, pour les prestataires de services financiers comme les courtiers en valeurs, les sociétés d'assurance-vie et les fonds communs de placement du marché monétaire;
- 157) • l'accès à un réseau entièrement fonctionnel de guichets bancaires automatiques par tous les consommateurs et par toutes les institutions financières pour des services qui peuvent être rendus par l'intermédiaire de réseaux de guichets bancaires automatiques, sans occasionner de craintes excessives de sécurité, ce qui favoriserait le lancement de nouveaux services et augmenterait grandement le nombre de succursales électroniques de chaque institution;
- 158) • une supervision plus étroite des sociétés à capital fermé sur le plan des conflits d'intérêt, des opérations avec apparentés et de la régie interne, sans les assujettir à certaines des dispositions de surveillance plus onéreuses conçues plus particulièrement pour les grandes institutions;
- 159) • l'élimination de l'impôt sur le capital pour les sociétés de services financiers; et
- 160) • l'abaissement des plafonds de capital requis pour créer de petites institutions financières.

161) Le Comité estime par ailleurs qu'il faudrait chercher des moyens de contrecarrer les avantages des grandes banques sur le plan administratif, comme en matière de traitement des chèques, afin que la concurrence avec les petites institutions de dépôt puisse davantage se concentrer sur les services à la clientèle. Pour bien asseoir la concurrence en matière de services bancaires de base, les entreprises les plus petites auraient intérêt à élaborer, entre elles, des alliances stratégiques ou à demander à des fournisseurs extérieurs de remplir les services administratifs. Cela augmentera l'efficacité des institutions qui reçoivent des dépôts et facilitera l'entrée de nouvelles entreprises dans une industrie où les barrières naturelles sont très difficiles à surmonter.

- 162) Le succès des nouvelles petites sociétés d'assurance-vie et institutions de dépôt dépendra de leur aptitude à occuper les créneaux que les grandes banques ne peuvent ou ne veulent pas servir. En effet, celles-ci n'ont pas la souplesse nécessaire pour offrir des produits ou des services adaptés à un tout petit marché ou à un marché hautement spécialisé. Le Comité estime que de petites entreprises, qui ne cherchent pas à offrir un vaste éventail de services à une clientèle très large, sont capables de développer des spécialités et de réaliser des économies qui leur permettront de prospérer à partir d'une clientèle relativement petite ou spécialisée.
- 163) Le Comité admet que la création de nouvelles petites entreprises dans le secteur des institutions de dépôt va ajouter un certain degré de risque dans le secteur des services financiers. Il ne pense cependant pas que ce risque additionnel est exagéré, en particulier du fait que l'on pourra éviter une partie du risque systémique puisque les dépôts de toutes les nouvelles entreprises seront assurés par la SADC. Le Comité estime en outre que le passif éventuel associé à ce risque accru est plus que compensé par les avantages potentiels de l'accroissement de la concurrence suscité par ces nouvelles entreprises pour le secteur des institutions de dépôt et donc pour les consommateurs.
- 164) Il ne faut cependant pas s'attendre que les nouvelles politiques conçues pour encourager l'arrivée de nouveaux joueurs sur le marché produisent des résultats instantanés sur le plan de la concurrence. Comme on l'a vu au chapitre 5, le Comité prévoit qu'il faudra environ trois ans pour que cette concurrence accrue s'exerce pleinement et de façon efficace.
- 165) Le marché devrait aussi compter un plus grand nombre de banques étrangères, dont l'entrée au Canada sera facilitée par la politique sur les succursales bancaires élaborée initialement par le Comité dans son rapport de 1996 intitulé *Éliminer les obstacles à l'entrée des banques étrangères*, et appuyée par les recommandations contenues dans le Rapport du Groupe de travail.

- 166) Selon le Comité, il ne faut pas s'attendre à une augmentation sensible du nombre des banques étrangères présentes sur le marché des services financiers de détail. À l'exception de la Banque Hongkong du Canada, aucune des institutions étrangères qui ont comparu devant le Comité ne semble particulièrement intéressée à offrir des services de détail au Canada. Elles voudraient en revanche accroître leurs activités de gros et de crédit aux entreprises. Il importerait donc de mettre en oeuvre rapidement les propositions relatives aux succursales de banques étrangères.
- 167) Le marché comportera aussi un nombre accru d'entreprises spécialisées. Certaines, comme la Wells Fargo, qui se concentre sur le crédit aux petites entreprises sans produits ou services connexes, viseront un segment précis du marché. D'autres offriront un produit unique à une grande échelle, comme les cartes de crédit de la MBNA et de Capital One ou les produits hypothécaires de Countrywide Mortgage. Certains créneaux seront aussi occupés par des entreprises canadiennes, dont certaines existent déjà (p. ex. la Banque des Premières Nations, Newcourt).
- 168) Par ailleurs, le Comité éprouve certaines inquiétudes du fait que la Wells Fargo a structuré ses activités au Canada de manière à éviter d'être considérée comme une société «qui exerce son activité commerciale au Canada». Il y a manifestement quelque chose qui cloche dans un système législatif qui permet à une entreprise d'offrir des prêts aux petites entreprises dans l'ensemble du Canada sans même répondre à la définition juridique d'une entreprise «qui exerce son activité commerciale au Canada». En particulier, rien ne garantit que l'on pourra atteindre l'objectif de la protection des consommateurs si le gouvernement n'intervient pas.
- 169) Le Comité n'a rien contre le produit que la Wells Fargo offre aux petites entreprises canadiennes, mais l'exemple de cette entreprise illustre l'intégration croissante du marché nord-américain des services financiers et témoigne de la nécessité de mieux harmoniser les politiques canadiennes et américaines. Le Comité estime qu'une



telle uniformisation susciterait davantage d'innovations et la création de produits nouveaux offerts aux Canadiens. Elle permettrait aussi d'éviter à l'avenir des situations comme celle de la Wells Fargo, dont la structure permet d'éviter de payer l'impôt au Canada, bien plus élevé que l'impôt qui frappe les banques américaines.

170) Les recommandations du Groupe de travail obligent les institutions étrangères à se soumettre volontairement à la supervision de leurs activités au Canada par les autorités canadiennes. Cependant, aucun organisme de réglementation canadien n'a de pouvoir contre une entreprise étrangère qui choisit de ne pas se plier aux directives canadiennes. Comme la majorité des entreprises étrangères de services financiers seront probablement américaines, le Comité croit que le gouvernement doit collaborer avec les autorités américaines pour élaborer une politique conjointe à l'égard d'entreprises de service transfrontalier comme la Wells Fargo.

171) Le Comité recommande que, à court terme, le gouvernement élabore une proposition concrète à soumettre aux autorités américaines au sujet des prestataires de services financiers étrangers. Cette politique devrait permettre au Canada et aux États-Unis de forcer les institutions qui offrent des services financiers dans les deux pays à respecter les règles et les règlements des deux pays, même si elles n'ont pas de présence physique dans le pays où elles sont actives.

172) Une fois cette politique établie pour l'Amérique du Nord, il faudrait l'étendre sur une base bilatérale, multilatérale ou mondiale aux autres pays dont des ressortissants souhaiteraient lancer des entreprises de services financiers au Canada.

173) Enfin, le marché comprendra aussi des entreprises non réglementées, comme Newcourt et GÉ Capital, qui offriront des services financiers spécialisés que les institutions financières canadiennes n'offrent pas. Dans certains cas, les institutions financières canadiennes n'offrent pas ces services parce qu'elles ne possèdent pas l'expertise nécessaire pour réussir dans le créneau en question.

- 174) Si les sociétés réglementées souhaitent concurrencer les entreprises de services financiers non réglementées, elles devraient être libres de le faire. Le Comité souscrit donc à la recommandation du Groupe de travail visant à permettre aux entreprises réglementées d'établir des sociétés de portefeuille de services financiers réglementées avec des filiales réglementées et des sociétés affiliées non réglementées.
- 175) Le Comité estime qu'il n'y a pas lieu de restreindre les formes d'organisation des institutions financières, à moins que la nécessité ne s'en fasse clairement sentir pour des raisons de fiabilité et de solidité.
- 176) En outre, l'élimination de l'impôt sur le capital des banques fera disparaître, si le gouvernement donne suite à la recommandation du Comité, un des grands avantages concurrentiels des entreprises non réglementées.

### **Accès au système de paiements et aux guichets automatiques**

- 177) Le Comité souscrit à la recommandation du Groupe de travail voulant que le réseau Interac devienne aussi fonctionnel que le permet la technologie actuelle et permette notamment d'effectuer des dépôts dans toute institution de dépôt participante au moyen d'un guichet automatique. À elle seule, cette mesure augmentera énormément le nombre des «succursales» dont dispose chaque institution de dépôt. Elle aurait aussi pour effet de stimuler la concurrence presque immédiatement, dès la mise en oeuvre de la pleine fonctionnalité.
- 178) Le Comité recommande également qu'un certain nombre d'intermédiaires (les sociétés d'assurance-vie, les fonds communs de placement du marché monétaire et les courtiers en valeurs) aient accès au système de paiements. À terme, les sociétés

d'assurances pourraient ainsi faire vraiment concurrence aux banques dans leurs activités bancaires essentielles.

179) Cette conclusion repose sur le fait que les sociétés d'assurance-vie versent actuellement à leurs clients quelque 35 milliards de dollars par an. Le Comité a appris que les sociétés d'assurances voudraient mettre la main sur une part de ces déboursés annuels sous la forme de dépôts de leurs clients. Actuellement, ces paiements vont généralement des sociétés d'assurances aux banques de leurs clients. Il s'ensuit que l'industrie de l'assurance perd des clients de longue date au profit des banques à charte.

180) L'accès direct des sociétés d'assurances au système de paiements et au réseau Interac leur permettrait d'offrir à leurs clients un accès à leurs fonds en dépôt. Les clients des sociétés d'assurances pourraient avoir accès à ces fonds au moyen de cartes de débit, de cartes de guichets automatiques bancaires, ou de toute autre forme de bordereau négociable de retrait (comparable à un chèque bancaire). De cette façon, les sociétés d'assurances pourraient commencer à offrir aux particuliers une alternative pour certains services bancaires de base, ce qui accroîtrait la concurrence dans le secteur des services financiers.

181) On peut penser que si les sociétés d'assurances commencent à réunir des dépôts comme on l'a indiqué ci-dessus, elles vont devoir chercher des actifs qui correspondent à l'échéance de ce type de passif-dépôts. On pourrait donc s'attendre à ce que les sociétés d'assurance-vie commencent à s'intéresser à prêter de l'argent à leurs clients (au-delà du financement d'hypothèques actuel) et à prêter aux petites et moyennes entreprises (en dehors de l'acquisition de titres sous la forme de placements privés comme elles le font maintenant).

182) Si les sociétés d'assurances ne pouvaient récupérer, sous forme de dépôts, que 10 p. 100 de leurs déboursés annuels, en 10 ans, leurs «dépôts» totaliseraient au moins

35 milliards de dollars. À titre de comparaison, les dépôts de particuliers détenus par les banques s'élevaient à quelque 66 milliards en 1997.

183) À terme, les activités des sociétés d'assurances et des banques commenceraient à se chevaucher bien au-delà de leurs activités actuelles de gestion de patrimoine.

184) Si les sociétés d'assurances deviennent actives dans le secteur de la prise de dépôts, ces dépôts doivent être assurés de la même manière que les dépôts détenus dans les banques. Le Comité estime que le principe de base doit être que des instruments identiques soient traités de manière identique, du point de vue de la protection des consommateurs. C'est l'instrument financier détenu par le consommateur qui est assuré contre l'insolvabilité éventuelle de l'institution émettrice, et non pas l'institution qui est assurée contre l'insolvabilité. Il importe de définir clairement ce qui constitue un dépôt assurable de façon à n'accorder le même traitement qu'à des «instruments assimilables».

185) Le Comité estime que le secteur de l'assurance-vie pourrait fort bien devenir une nouvelle source crédible de concurrence pour les banques en matière de services bancaires de base lorsqu'il aura accès à un système de paiements et à un réseau de guichets automatiques pleinement fonctionnels.

### **Vente au détail d'assurances incendie, accidents, risques divers**

186) Les banques et les sociétés d'assurance-vie visent surtout à fournir des services financiers, de gestion du patrimoine et d'investissement.

187) Le Comité estime que l'assurance incendie, accidents et risques divers (IARD), qui est essentiellement un «pur produit de protection contre le risque», ne rend pas les mêmes services. Cette catégorie d'assurance ne présente aucune des caractéristiques de gestion du patrimoine ou d'investissement que comporte l'assurance-vie. Le Comité en arrive donc à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de modifier les règles actuelles qui, tout en



permettant aux banques de détenir une compagnie d'assurances IARD, leur interdisent de vendre ce type d'assurance dans leurs succursales.

### **Pouvoirs : Offre de crédit-bail automobile par les banques**

- 188) La seule justification à des modifications législatives permettant aux institutions de dépôt de se lancer dans le crédit-bail automobile serait qu'un tel changement de politique avantage les consommateurs. Actuellement, les institutions de dépôt sont autorisées à faire de la location-bail de toutes sortes de véhicules, sauf des automobiles. Il est évident que si de nouvelles institutions étaient autorisées à faire du crédit-bail automobile, la concurrence augmenterait sur ce marché. Mais encore faudrait-il, pour avantager les consommateurs, que cette concurrence accrue se traduise par une baisse des prix de location.
- 189) Le Comité reconnaît qu'il est impossible de garantir une baisse des prix, même si la concurrence s'intensifie. Le poids de la preuve dont dispose le Comité en cette matière porte toutefois à croire qu'une concurrence accrue entraînerait une baisse des prix sur le marché du crédit-bail.
- 190) Les faits suivants sont à prendre en considération :
- 191) • Dans son rapport annuel de 1997, la General Motors rapporte que la baisse des recettes au titre des ventes au détail et de la location de voitures sur le marché américain et sur le marché international entre 1996 et 1997 était imputable aux pressions de la concurrence sur le marché.
- 192) • Le Canada est le seul grand pays industrialisé où les banques ne sont pas autorisées à faire du crédit-bail automobile.
- 193) • Lorsque les banques ont attaqué le marché hypothécaire et celui des fonds communs de placement, la concurrence sur ces marchés s'est intensifiée.

- 194) Tout cela porte à croire qu'il serait dans l'intérêt des consommateurs de permettre aux institutions de dépôt de se lancer sur le marché du crédit-bail automobile, car cela se traduirait, pour eux, par un niveau de concurrence plus élevé.
- 195) Le défi pour le Comité était de trouver un moyen d'énoncer une politique qui permettrait aux banques de s'engager sur le marché du crédit-bail automobile sans exposer les concessionnaires d'automobiles à une concurrence déloyale.
- 196) Il fallait pour cela parer aux principales inquiétudes des concessionnaires automobiles avant d'apporter tout changement aux politiques en matière de crédit-bail automobile. La solution adoptée doit donc empêcher les institutions de dépôt de court-circuiter les concessionnaires en permettant d'acheter des automobiles directement au fabricant selon des modalités de crédit-bail ou de conclure une entente d'approvisionnement exclusive avec un gros concessionnaire au détriment des petits concessionnaires. Elle doit aussi limiter la fonction des institutions de dépôt exclusivement à la prestation d'un service financier, le financement de baux financiers en l'occurrence, et ne pas leur permettre de négocier le prix d'achat d'une automobile directement ou indirectement avec le client, ou de se lancer dans la vente d'automobiles neuves ou d'occasion.
- 197) En ce qui concerne le détail du fonctionnement des mécanismes de crédit-bail automobile des institutions de dépôt, le Comité croit possible d'élaborer une politique qui réponde à toutes les préoccupations des concessionnaires d'automobiles. Selon le Comité, le consommateur devrait pouvoir acheter un véhicule ou prendre des arrangements de crédit-bail chez le concessionnaire de leur choix. Dans leurs rapports avec le consommateur dans le contexte du crédit-bail automobile, les institutions de dépôt :
- 198) • ne devraient pas pouvoir, en tant que bailleur, imposer des conditions relatives à l'identité ou à l'emplacement du vendeur du véhicule. Cela veut

dire que les baux financiers des institutions de dépôt seront offerts par le biais des concessionnaires et que les consommateurs devraient pouvoir négocier ces contrats de crédit-bail chez le concessionnaire de leur choix;

- 199) • ne devraient pas pouvoir conclure des ententes stratégiques avec des concessionnaires ou des constructeurs d'automobiles en vue d'offrir leurs produits en exclusivité. Cela veut donc dire qu'elles ne pourront pas court-circuiter un concessionnaire en particulier ou empêcher celui-ci d'offrir les mêmes produits que ses concurrents; et
- 200) • ne pourront pas agir comme mandataires du vendeur ou de l'acheteur du véhicule. Ainsi, les institutions de dépôt ne devraient pas pouvoir conclure des ententes leur permettant d'acheter ou de vendre des automobiles pour le compte d'un consommateur ou d'un concessionnaire.

201) Les concessionnaires ont aussi exprimé des inquiétudes au sujet d'éventuels conflits d'intérêts pour les banques qui, tout en assurant le financement, entreraient en compétition avec eux et leurs programmes de crédit-bail. Il y a lieu de rappeler à cet égard que les concessionnaires ne sont pas limités aux banques pour combler leurs besoins financiers. Toute une gamme d'autres sources de financement (sociétés de fiducie, coopératives de crédit, sociétés d'assurances et compagnies de financement) s'offrent à eux. On pourrait aussi faire valoir que la relation entre les compagnies de financement des fabricants et les concessionnaires est comparable à celle envisagée, car ces compagnies les financent, tout en leur faisant concurrence en matière de conditions de baux et de financement.

202) Les fabricants et les concessionnaires d'automobiles ont aussi affirmé que l'entrée des banques sur le marché du crédit-bail nuirait sensiblement à la rentabilité des compagnies de financement des fabricants, réduisant ainsi leur aptitude à servir de prêteurs de dernier ressort aux concessionnaires qui desservent un marché à faible intensité et à ceux dont la cote de crédit est marginale, surtout en période de repli économique. Certains concessionnaires pourraient ainsi, a-t-on laissé entendre, se faire

évincer du marché. Les compagnies de financement des fabricants sont toutefois poussées à continuer de financer les concessionnaires pour maintenir leurs réseaux de distribution. Il n'a pas été démontré, par ailleurs, que la participation des banques affaiblirait les compagnies de financement des fabricants, compte tenu surtout des vastes ressources de leur société-mère.

203) Le choix se résume donc à adopter une ligne de conduite qui, selon les témoignages entendus par le Comité, avantagerait les consommateurs par une réduction des prix, ou à maintenir le statu quo. En limitant la concurrence des compagnies de financement des fabricants (surtout en dehors du Canada), cette dernière option permettrait à celles-ci de continuer à demander des prix plus élevés qu'aux États-Unis.

204) Devant un tel choix, le Comité recommande d'autoriser les banques à faire du crédit-bail automobile dans des conditions qui répondent aux inquiétudes des concessionnaires d'automobiles. Ces conditions obligeront les banques à s'en tenir strictement à fournir un service financier, et ne leur permettront donc pas de se lancer dans la vente d'automobiles neuves ou d'occasion.

#### **Vente au détail d'assurance-vie**

205) Contrairement à l'assurance IARD, l'assurance-vie est un service de gestion du patrimoine. La logique voudrait donc que les banques soient autorisées à vendre des produits d'assurance-vie dans leurs succursales.

206) Les recommandations du Comité comportent cependant des changements notables pour l'industrie de l'assurance-vie d'ici un an ou deux, surtout à la suite de la démutualisation et de leur accès au système de paiements. Le Comité croit que l'industrie de l'assurance-vie aura besoin de temps pour s'adapter à ces changements avant de faire face à une nouvelle concurrence de la part des banques, si celles-ci sont autorisées à vendre des produits d'assurance-vie dans leurs succursales. Il lui faudra notamment du



temps pour mettre au point de nouveaux produits qui offrent plus de choix aux consommateurs. Le Comité croit probable, comme nous l'avons vu, que bon nombre de ces nouveaux produits feront partie des services bancaires de base.

207) Une fois la période d'adaptation terminée, le passif-dépôts des sociétés d'assurance-vie (expliqué plus haut sous la rubrique «Accès au système de paiements») devrait être garanti par la SADC; il faudrait aussi envisager, en même temps, d'uniformiser les règles du jeu et d'éliminer en pratique la distinction entre banques et sociétés d'assurance-vie en permettant aux premières de vendre de l'assurance-vie dans leurs succursales. Il faudrait, entre-temps, maintenir l'interdiction faite aux banques de vendre de l'assurance-vie dans leurs succursales.

208) Il existe toutefois une catégorie de produits d'assurance-vie que l'on devrait permettre aux banques d'offrir immédiatement. Il s'agit des rentes viagères, que les banques devraient pouvoir offrir à leurs clients dont le REÉR arrive à maturité (c.-à-d. lorsque le titulaire du régime décide de le convertir en un fonds de revenu de retraite ou y est contraint par les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*). Les banques ne devraient être autorisées à proposer ces produits qu'aux clients qui détiennent un REÉR chez elles, et seulement au moment où ce REÉR arrive à maturité. Les banques pourraient alors, mais pas avant, faire l'une des trois choses suivantes :

- 209) • offrir une rente viagère à versements à son client;
- 210) • transférer le dossier du client à un agent, un courtier ou une société d'assurances, pour conclure la transaction avec le client; ou
- 211) • renvoyer le client à un agent, un courtier ou une société d'assurances de son choix pour conclure la transaction.

212) Cette proposition serait plus commode pour les consommateurs; les gens qui détiennent un REÉR dans une banque pourraient acheter des rentes viagères dans l'une de

ses succursales, au lieu de devoir prendre contact avec une société d'assurance-vie, un agent ou un courtier.

213) Les choix s'en trouveraient aussi accrus pour répondre aux besoins des personnes âgées en matière d'épargne-retraite. Les groupes de défense des consommateurs ont fait valoir, dans le passé, que les personnes âgées pourraient avoir du mal à établir des rapports avec des agents d'assurance avec lesquels ils n'ont encore jamais traité. Les rentes viagères, dont la vente est actuellement interdite aux banques, constituent donc un instrument financier auquel les consommateurs n'ont pas eu suffisamment accès.

214) Cette proposition ouvre aussi la porte à des prix plus compétitifs. Le prix d'achat d'une rente viagère sera peut-être moindre pour le client d'une banque qui y détient un REÉR s'il continue de traiter avec le même groupe de sociétés.

215) Le Comité reconnaît que sa proposition aura un impact restreint sur les courtiers et agents d'assurance-vie. Les travaux de recherche réalisés par le Groupe de travail révèlent toutefois une tendance à la vente de certains produits commerciaux comme les polices d'assurance temporaire et les rentes viagères par des canaux de distribution moins onéreux que les agents de carrière. La proposition va donc dans le sens de la transformation actuelle du système traditionnel des agents d'assurance-vie en un réseau davantage axé sur la prestation de conseils.

216) Cette proposition va aussi dans le sens de ce qui se produit ailleurs dans le monde. Aux États-Unis, par exemple, au moins cinq grandes sociétés canadiennes d'assurance-vie offrent actuellement des rentes viagères par le biais de banques américaines.

217) Le Comité croit que cette proposition a aussi l'avantage de constituer un ballon d'essai qui permettra d'acquérir une expérience concrète des marchés et d'entrevoir

l'impact que pourrait avoir le fait d'autoriser les banques à vendre de l'assurance-vie au détail si un tel changement de politique était apporté dans trois ans.

### **Renforcer la concurrence par l'uniformisation**

218) Le Comité appuie trois propositions du Rapport du Groupe de travail visant à renforcer la concurrence par l'uniformisation :

- 219) • réviser les principes comptables canadiens relatifs à l'amortissement d'un écart d'acquisition lors des fusions et des prises de contrôle d'entreprises afin de les rendre comparables à ceux des États-Unis;
- 220) • éliminer les retenues fiscales sur les intérêts versés à l'égard d'emprunts sans lien de dépendance auprès d'institutions financières étrangères; et
- 221) • éliminer les impôts sur le capital pour faciliter le démarrage des petites institutions financières et les mettre davantage sur un pied d'égalité avec les institutions financières non réglementées.

### **Conclusion**

222) Le Comité s'est fondé sur les principes suivants pour élaborer ses recommandations visant à créer un cadre de saine concurrence :

- 223) • Tout changement proposé aux politiques doit concorder avec l'idée d'élargir le choix de produits et de services aux consommateurs, et contribuer à accroître l'efficacité et la commodité.
- 224) • C'est avant tout dans le secteur traditionnel des activités bancaires essentielles que le besoin de nouveaux concurrents se fait sentir.
- 225) • Les nouvelles politiques ne doivent comporter qu'un risque contrôlable pour le fonds d'assurance-dépôts et les consommateurs. Il ne faudrait pas

non plus laisser un niveau de risque excessif menacer la stabilité des marchés financiers.

- 226) • À cause des incertitudes qui entourent l'évolution du marché des services financiers, les politiques doivent laisser une certaine souplesse, tant aux entreprises qu'aux gouvernements, pour leur permettre de réagir efficacement à l'avenir.
- 227) • Comme les divergences entre ce qui ont longtemps été des formes bien distinctes d'institutions financières s'estompent sous l'effet de l'innovation et de la déréglementation, le Comité croit enfin que le gouvernement devrait envisager de rationaliser les diverses mesures législatives et réglementaires qui régissent ces institutions en une seule loi sur les fournisseurs de services financiers. Selon lui, la fusion de toute la réglementation des services financiers en une seule mesure législative répondra aux besoins du secteur à un moment où les distinctions entre produits et institutions s'atténuent, et facilitera la prestation de nouveaux services financiers tant par les fournisseurs traditionnels que par les nouveaux joueurs.

**D. Objectif : assurer la fiabilité, la solidité et l'intégrité du système financier canadien**

**Le mandat et la saine gestion du BSIF**

- 228) L'objectif primordial du Comité en matière de politiques gouvernementales est d'assurer la fiabilité et la solidité des institutions financières. C'est pourquoi, le Comité s'oppose vivement aux recommandations du Groupe de travail visant à réviser le mandat du BSIF de manière à le charger de trouver un équilibre entre les facteurs de la concurrence et de l'innovation d'une part, et les exigences en matière de fiabilité et de solidité d'autre part. Le Comité estime qu'un tel changement pourrait ajouter des risques inutiles au système financier.



229) C'est pourquoi le Comité s'oppose également à l'expansion du mandat du BSIF de manière à englober la protection des consommateurs. Il estime que les organismes provinciaux de réglementation du commerce des valeurs mobilières et l'ombudsman des services financiers, dont nous parlerons à la partie E, peuvent s'acquitter adéquatement de cette fonction. Cette partie fera aussi ressortir la nécessité de revoir les pouvoirs d'exécution de la mesure législative sur la protection du consommateur.

230) À l'égard du mandat du BSIF, le Comité préconise, comme il l'a fait dans le passé, de regrouper les pouvoirs de réglementation concernant la fiabilité et la solidité au sein de cet organisme au lieu de les partager, comme c'est le cas maintenant, entre le BSIF et la SADC (qui fait en réalité double emploi).

231) Le Comité appuie aussi la recommandation visant à doter le BSIF d'un conseil d'administration. Cette recommandation du Groupe de travail est identique à celle que le Comité faisait dans un rapport récent intitulé *Étude comparative spéciale sur la réglementation des services financiers*. Le Comité recommandait dans ce rapport que les deux tiers des membres du conseil d'administration soient indépendants du gouvernement et des organismes d'État.

### **Risque réglementaire**

232) Le Comité juge excellent le régime réglementaire canadien des institutions financières fédérales. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité de faillite. Le Comité a déjà réitéré maintes fois qu'un système financier réglementé au point de rendre toute faillite impossible ne peut que désavantager les consommateurs. Un tel système découragerait l'innovation et mettrait moins de capitaux à la portée des personnes et des entreprises qui doivent emprunter.

233) Le Comité reconnaît que sa recommandation visant à créer un nouveau type de petites institutions peu ouvertes ajoutera un élément de risque au système financier. Dans l'ensemble, les petites institutions présentent un peu plus de risques que les grandes. Il se peut donc fort bien que certaines des nouvelles petites institutions fassent faillite et que les investisseurs qui y ont placé de l'argent soient perdants. Les déposants seraient toutefois protégés par l'assurance-dépôts.

234) Bien que toute faillite d'une institution financière, et les conséquences qui en découlent pour les investisseurs, soient malheureuses, le Comité est d'avis que ce coût est compensé par les avantages qu'un choix plus étendu d'institutions financières vers lesquelles se tourner pour obtenir des services donne aux consommateurs.

### **Vers une réglementation uniforme**

235) Le Comité exhorte le gouvernement de chercher, par la coopération fédérale-provinciale, à uniformiser la réglementation des institutions financières comme l'ont suggéré les administrateurs canadiens des valeurs mobilières. Cette proposition rendrait le BSIF responsable de la réglementation prudentielle de toutes les institutions financières, tant fédérales que provinciales, alors que la responsabilité de réglementer le comportement des institutions financières fédérales et provinciales sur le marché incomberait aux administrateurs provinciaux des valeurs mobilières.

236) Fondé plutôt sur les fonctions que sur les institutions, ce partage des responsabilités, semblable au partage de la réglementation entre États et administration fédérale en Australie, serait plus efficace que le régime actuel de responsabilités divisées. Mieux encore, il serait plus pratique que le système actuel puisqu'il reconnaîtrait la spécificité relative de chaque organisme de réglementation : celle du BSIF en matière de réglementation prudentielle, et celle des administrateurs des valeurs mobilières en matière de réglementation du comportement sur le marché.

237) Le Comité appuie aussi l'initiative actuelle du ministre des Finances en vue d'améliorer la coordination des efforts de réglementation des grandes institutions financières internationales. Le marché des services financiers s'est tellement mondialisé que de nouveaux mécanismes de réglementation internationale s'imposent clairement. Le Comité a disserté sur ce sujet dans sa récente *Étude comparative spéciale sur la réglementation des services financiers*.

### Deux observations

238) Il y a lieu de retenir deux observations.

239) D'abord, la fiabilité et la solidité sont d'importants facteurs sur lesquels le Comité s'appuie pour revendiquer l'élimination, au niveau tant fédéral que provincial, des impôts sur le capital des institutions financières. De tels impôts sont pervers, en ce sens qu'ils encouragent les institutions à maintenir leurs capitaux au niveau minimum requis, stratégie qui va à l'encontre d'un comportement prudentiel.

240) Le Comité croit d'autre part que le BSIF devrait suivre de près l'expérience à laquelle la Nouvelle-Zélande se livre en matière de réglementation. Il s'agit, pour remplacer un volume élevé de réglementation détaillée traditionnelle des institutions financières, d'accroître sensiblement les divulgations trimestrielles exigées des banques sur le niveau d'exposition au risque, le niveau de prêts improductifs, et ainsi de suite. D'autre part, l'accroissement des obligations et de la responsabilité civile potentielle du conseil d'administration des institutions financières est de nature à motiver ses membres à surveiller la direction de plus près.

241) Si elle se révèle efficace, cette conjugaison de la divulgation accrue d'informations et d'un conseil d'administration aux aguets pourrait réduire le fardeau réglementaire des institutions financières sans nuire à la fiabilité et à la solidité du système.

## Conclusion

242) Le Comité estime que ses recommandations contribueront à renforcer le système canadien de réglementation, déjà excellent.

243) Il juge particulièrement critique son rejet des recommandations du Groupe de travail visant à élargir le mandat du BSIF. Selon lui, les changements proposés par le Groupe de travail nuiraient grandement à la fiabilité et à la solidité de notre système réglementaire.

### **E. Objectif : permettre aux consommateurs de prendre des décisions éclairées et les protéger contre les pratiques commerciales abusives**

244) Le Groupe de travail s'est attardé longuement, dans son rapport, sur la nécessité de protéger les consommateurs contre les pratiques commerciales abusives, comme la vente liée avec coercition et l'utilisation non autorisée des renseignements personnels sur les clients. Le rapport contient également des recommandations visant à mieux armer les consommateurs, en exigeant plus de transparence, la divulgation de plus d'information et une meilleure lisibilité des contrats de services financiers et du matériel de promotion.

245) Le Comité souscrit à l'esprit de ces recommandations.

246) Plus précisément, il fait siennes les recommandations visant à :

- 247) • relever le degré de divulgation et la clarté des contrats de services financiers et du matériel de promotion;
- 248) • créer un régime à large portée concernant l'utilisation des renseignements personnels des clients par les fournisseurs de services financiers; et



249) • élaborer des mesures législatives et réglementaires propres à prévenir la vente liée avec coercition et à sanctionner vivement ceux qui s’y adonnent.

250) N’ayant entendu que peu de témoignages sur les éléments particuliers qui soutiennent ces recommandations, le Comité ne fait aucune observation sur la nécessité d’en rectifier les détails. Il souligne néanmoins que, selon lui, elles vont tout à fait dans la bonne direction.

251) Le Comité tient à dire combien il a été impressionné par l’ampleur des inquiétudes (d’ailleurs partagées par nombre de témoins) que suscite la difficulté d’application des lois dans ce domaine. Ayant entendu des témoignages anecdotiques au sujet de ventes liées avec coercition, le Comité croit qu’une certaine confusion règne entre la notion de ventes liées avec coercition et celle du groupement des services. Il serait important que les institutions financières exposent clairement leurs intentions aux clients lorsqu’elles groupent des services. Les clients doivent absolument comprendre qu’ils peuvent accepter ou refuser les services groupés.

252) Le Comité demande donc instamment que des règles claires, des sanctions sévères et une surveillance étroite soient établies à égard de ce genre de ventes. Une fois que cela sera fait, le consommateur canadien jouira d’une protection comparable à celle qui existe dans les autres pays industrialisés.

### **Le recours des consommateurs : un ombudsman des services financiers**

253) Le Groupe de travail recommande la création, par le gouvernement, d’un ombudsman des services financiers. Son rôle serait analogue à celui de l’actuel Ombudsman bancaire, mais son mandat, plus large, engloberait toutes les institutions financières régies par le gouvernement fédéral. Tout problème d’équité et toute erreur

administrative commise par une institution financière pourraient lui être soumis. Son bureau serait un organisme gouvernemental et non pas un organisme autoréglementé.

254) Le Comité souscrit à l'esprit des recommandations du Groupe de travail visant la création d'un ombudsman des services financiers indépendant, qui offrirait un recours aux consommateurs, mais il estime que la meilleure façon d'assurer l'indépendance de cet ombudsman serait d'adopter la structure de l'actuel bureau de l'Ombudsman bancaire, dont voici les particularités :

- 255) • le conseil d'administration de l'actuel bureau de l'Ombudsman bancaire comporte une majorité d'administrateurs indépendants;
- 256) • seuls les administrateurs indépendants peuvent choisir de nouveaux administrateurs indépendants; les représentants des banques au sein du conseil d'administration ne votent pas en vue de ces nominations;
- 257) • c'est le conseil d'administration, et non pas l'industrie des banques, qui embauche le directeur général, fixe le budget du bureau de l'Ombudsman et en approuve les politiques; et
- 258) • l'Ombudsman ne peut être démis de ses fonctions qu'avec l'accord unanime des administrateurs indépendants.

259) La création d'un nouvel organisme gouvernemental n'accomplirait pas grand chose de plus. Ce qui plus est, et c'est là un point essentiel, s'il s'agissait d'un organisme fédéral, il serait beaucoup plus difficile à l'ombudsman des services financiers d'obtenir des provinces l'autorisation d'exercer cette fonction à la fois pour les institutions financières provinciales et fédérales.

260) Le Comité recommande donc au gouvernement de créer un poste d'ombudsman des services financiers possédant les caractéristiques citées plus haut, en apportant un autre changement à l'actuelle structure du bureau de l'Ombudsman bancaire. À l'heure actuelle, le conseil d'administration de ce dernier se compose de onze administrateurs,

soit cinq représentants des banques et six administrateurs indépendants. Selon le Comité, le conseil d'administration de la nouvelle entité devrait compter quinze administrateurs, dont cinq représenteraient le secteur, les dix autres étant indépendants. Le bureau de l'ombudsman serait financé par le secteur des services financiers.

261) Des représentants des sociétés d'assurance-vie et des sociétés de fiducie devraient faire partie du conseil d'administration du bureau de l'ombudsman des services financiers pour y représenter le secteur car, comme on l'a mentionné, le Comité estime qu'il faudrait élargir le mandat de l'ombudsman de manière à englober toutes les institutions financières, pas seulement les banques. Le Comité pense que toutes les institutions financières à charte fédérale devraient être assujetties à l'autorité de l'ombudsman. Il faudrait en faire l'une des conditions d'attribution de leur licence fédérale.

262) Le Comité reconnaît la nécessité de renforcer les sanctions imposées aux institutions qui ne respectent pas le code de déontologie du secteur ou n'appliquent pas les recommandations de l'ombudsman sur la façon de résoudre telle ou telle plainte d'un consommateur. Il faudrait pour cela se pencher sur les moyens d'exécution. Le rôle de l'ombudsman est de servir de facilitateur entre le client et l'institution financière. En dehors d'une publicité défavorable, l'ombudsman n'a aucun pouvoir pour imposer ses décisions. Il faudrait donc approfondir davantage la question avant de pouvoir recommander une méthode exécutoire précise.

263) Selon le Comité, en outre, en ce qui concerne la reddition de comptes par l'ombudsman, celui-ci devrait être obligé de comparaître chaque année devant le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce.

## Les régimes d'assurance individuels

- 264) Le Groupe de travail recommande que soient amalgamés le régime d'assurance des institutions de dépôt régi au palier fédéral (SADC) et celui de l'industrie de l'assurance-vie (SIAP). Il s'agit là d'un problème que le Comité a examiné en détail dans son rapport de 1994, *Les impératifs de la réglementation et de la protection des consommateurs dans l'industrie des services financiers réglementée par le gouvernement fédéral : Trouver le milieu juste*. Dans ce document, le Comité rejetait catégoriquement l'amalgame de la SADC et de la SIAP. Il maintient cette position, pour les raisons suivantes :
- 265) • Le Comité n'accepte pas l'affirmation de l'industrie de l'assurance-vie selon laquelle, comme la SADC est appuyée par le gouvernement et que la SIAP ne l'est pas, l'industrie de l'assurance-vie subit un important désavantage sur le plan de la concurrence. Si désavantage il y a, il est mineur, au pire.
- 266) • Si l'on plaçait l'assurance-vie sous la protection de la SADC, il en résulterait une inégalité des règles du jeu pour toute une série de produits vendus par les assureurs-vie, mais pas par les banques. Pourtant, l'industrie de l'assurance-vie rejette l'idée que seuls les produits vendus à la fois par les assureurs-vie et par les banques devraient être couverts par la SADC; elle veut que tous ses produits soient protégés par la SADC.
- 267) • Comme la plupart des sociétés d'assurances comptent déjà, parmi leurs succursales, des sociétés de fiducie dont elles sont propriétaires, elles peuvent assurer leurs produits assimilables à des dépôts en les vendant par le truchement de leurs succursales de fiducie, plutôt que par l'entremise de la société d'assurance-vie elle-même.



- 268) • Comme il l'explique dans la partie C ci-dessus, le Comité s'attend à ce que, au cours des prochaines années, le passif-dépôts de l'industrie de l'assurance-vie — les produits assimilables à des dépôts que l'industrie de l'assurance-vie commencera à offrir sur le marché une fois qu'elle aura accès au système de paiements — sera assuré dans le cadre de la SADC, puisque les instruments analogues doivent être traités de manière identique.
- 269) • Au départ, l'assurance-dépôts a été créée au Canada comme un moyen parmi d'autres d'assurer la stabilité du système et notamment d'empêcher les ruées sur les banques dans le cas où une banque serait en difficulté. Ce motif demeure la principale raison d'être de l'assurance-dépôts. Or, la même préoccupation ne s'applique pas aux produits d'assurance-vie.

### **Conclusion**

270) Le Comité pense que l'adoption de ses recommandations dans ce domaine permettrait d'accomplir beaucoup de progrès pour protéger les consommateurs contre les pratiques abusives et leur assurer un recours efficace.

271) En outre, en faisant du bureau de l'ombudsman des services financiers un organisme indépendant, on obtient deux avantages importants :

- 272) • on évite d'avoir à créer un nouvel organisme gouvernemental; et
- 273) • on améliore considérablement la possibilité d'une coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces, en matière de recours des consommateurs dans le secteur des services financiers.

**F. Objectif : remplir les responsabilités d'intendance des institutions financières**

274) Comme nous l'avons expliqué au chapitre 2, les institutions financières, en particulier les banques, doivent assumer des obligations plus lourdes que les autres entreprises du secteur privé; elles doivent donc être régies par des normes plus strictes de comportement et de soumission de comptes au public. Les Canadiens s'attendent à être bien servis par les banques de leur pays. Mais ils souhaitent également que celles-ci jouent un rôle de leader à l'échelon local.

275) Comme l'explique le Groupe de travail dans son Rapport, ces attentes élevées sont dues à de multiples facteurs : l'importance économique des banques, le caractère essentiel des services qu'elles assurent aux personnes et aux entreprises, petites et grandes, et les avantages que les banques ont reçus par l'adoption d'une série de politiques visant expressément à favoriser la création de banques de grande taille, solides financièrement et véritablement nationales.

276) Ces avantages sont souvent considérés à tort comme des privilèges. Il vaudrait mieux les prendre pour ce qu'ils sont véritablement, des pouvoirs donnés aux banques par le gouvernement dans un but délibéré de créer un système bancaire efficace, efficient et vraiment national, car l'existence d'un système de ce genre revêt un grand intérêt pour le pays.

277) Il faut alors se demander : comment la fonction d'intendance doit-elle se traduire dans les politiques et les règlements qui régissent les banques? C'est le sujet de la présente section.

### **L'accès aux services bancaires de base**

278) L'un des éléments de cette bonne intendance consiste, pour les banques, à offrir des services financiers aux Canadiens à faible revenu. C'est la raison pour laquelle le Comité souscrit aux recommandations du Groupe de travail visant à ce que tous les consommateurs, et plus particulièrement les Canadiens à faible revenu, puissent obtenir des services bancaires de base. Il s'agit là d'un important objectif de politique publique que les banques doivent réaliser.

279) Le Comité insiste sur l'importance des recommandations du Groupe de travail concernant la mise en place par les gouvernements de programmes d'identification pour permettre aux personnes à faible revenu, qu'elles soient ou non clientes des institutions, d'encaisser sans délai les chèques gouvernementaux.

280) Le Comité souscrit aussi, comme moyen d'encourager tous les Canadiens à ouvrir un compte en banque, à la recommandation que le gouvernement fédéral offre aux consommateurs le choix du dépôt direct pour tous les programmes qui versent des prestations ordinaires (comme cela se fait aux États-Unis).

### **L'accès aux services des succursales**

281) Une autre facette de la bonne intendance concerne le délai qui sera accordé aux personnes physiques et aux personnes morales clientes d'une succursale donnée pour ajuster leurs affaires financières, dans le cas où la banque déciderait de fermer cette succursale. C'est pourquoi le Comité appuie la recommandation du Groupe de travail voulant qu'une banque donne quatre mois d'avis avant de fermer une succursale.

282) Cela ne signifie toutefois pas que le Comité soit favorable à une intervention du gouvernement lorsqu'une banque décide de fermer une succursale. Dans la logique de ce qu'il a affirmé aux chapitres 2 et 4 à propos du rôle du gouvernement face aux institutions financières, le Comité reconnaît que le progrès technologique et les nouveaux moyens de prestation des services (comme les relations entre organismes ou encore l'installation de petites succursales dans des commerces de détail) entraîneront inévitablement des fermetures de succursales, tout comme ces mêmes facteurs ont amené le gouvernement à fermer des bureaux de poste au cours des années 80.

283) On ne peut empêcher une réduction du nombre de succursales, quoi qu'on fasse. Il est illusoire d'espérer un statu quo quant à leur nombre et à leur emplacement. La modernisation du système bancaire, comme celle de la poste il y a dix ans, amènera la fermeture de succursales.

284) Cela dit, il s'agit de voir comment alléger les difficultés que les clients devront subir par suite de ces fermetures. Selon le Comité, le préavis de quatre mois serait un moyen d'éviter le plus possible le dérangement.

285) Le Comité pense également que, en plus du préavis de quatre mois, l'accès aux services bancaires sera considérablement amélioré si les banques envisagent la création de nouveaux types de succursales, comme elles ont d'ailleurs commencé à le faire depuis un an environ. De la même manière que l'on a réduit le dérangement causé par la fermeture des succursales postales en créant des comptoirs postaux dans les commerces de détail, comme les pharmacies et les magasins généraux situés dans les petites collectivités rurales, on réduira le dérangement entraîné par la fermeture de succursales bancaires en les remplaçant par des comptoirs dans les supermarchés, les commerces de détail ou les bureaux de poste. Le Comité exhorte fortement les banques à charte à multiplier leurs efforts en ce sens, notamment dans les régions où elles désirent fermer des succursales.



286) Enfin, toujours à propos des succursales, le Comité juge important de souligner certains témoignages, notamment ceux de directeurs généraux de petites institutions de dépôt, qui ont dit que l'on pourrait réduire le nombre de fermetures en accroissant la gamme des produits que les succursales sont autorisées à offrir, rendant ainsi celles-ci plus rentables. C'est l'une des nombreuses raisons pour lesquelles le Comité souhaite que le gouvernement autorise les banques à offrir du crédit-bail automobile.

### **Le financement des petites entreprises**

287) Le difficile problème du financement des petites entreprises laisse le Comité perplexe. Il faut toutefois reconnaître que l'action du gouvernement est relativement limitée à cet égard. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a même déclaré au Comité que deux de ses objectifs les plus importants en ce qui concerne les banques — réduire les mouvements de personnel parmi les directeurs de succursales et faire en sorte que les décisions soient prises à l'échelon local plutôt qu'à l'échelon national — ne peuvent pas être atteints par une action gouvernementale.

288) Il y a toutefois un changement que, d'après les témoins, le gouvernement devrait encourager toutes les institutions financières à apporter :

289) Toutes les institutions financières, les banques en particulier, devraient être incitées à tarifier leurs prêts en fonction du risque.

290) À l'heure actuelle, les grandes banques canadiennes n'accordent pratiquement jamais de prêts à des taux qui dépassent le taux préférentiel de plus de trois points de pourcentage. En revanche, aux États-Unis, où la petite entreprise juge elle-même l'accès au crédit fort acceptable, les institutions financières offrent à leurs clients une gamme beaucoup plus large de conditions et de taux d'intérêt. Les banques au Canada devraient

pouvoir demander un taux d'intérêt en fonction du risque sans soulever une réaction négative dans la collectivité

291) Le fait que le crédit soit actuellement limité par le risque plutôt que par le coût implique que des petites entreprises ne peuvent pas emprunter. La tarification des prêts en fonction du risque libérerait davantage de capitaux. Le Comité espère qu'un tel changement de politique ne servira pas simplement aux banques de prétexte pour hausser leurs tarifs sur des prêts qu'elles accorderaient de toute façon.

292) Cela dit, le Comité convient avec le Groupe de travail et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante que la possibilité d'obtenir du crédit à des taux proportionnels au risque permettrait aux entreprises qui en ont besoin de mieux se financer. À l'heure actuelle, ces entreprises doivent fonctionner sans crédit ou bien sous contraintes d'abandonner leurs projets. Parfois, elles n'entreprennent pas de nouveaux projets faute de crédit. Il arrive aussi que les propriétaires soient obligés de financer eux-mêmes leur entreprise par des moyens encore plus coûteux, par exemple des paiements échelonnés à moyen terme sur leur carte de crédit personnelle. Si les institutions financières appliquaient une politique de prix plus souple, ce genre de problème serait résolu.

293) Le Comité pense également que l'application de sa proposition relative à la création de nouvelles institutions de dépôt de petite taille ouvrirait d'importantes possibilités d'améliorer le financement des petites entreprises. Ces institutions, qui seraient axées sur les petites collectivités, et dans lesquelles on mettrait l'accent sur la connaissance du marché local, pourraient devenir d'excellentes sources de crédit aux petites entreprises. Aux États-Unis et en Europe, où un deuxième niveau de banques est vigoureux, les institutions qui en font partie sont devenues une source majeure de prêts aux petites entreprises. Au Canada, la Banque canadienne de l'Ouest a obtenu un succès remarquable avec cette stratégie, avec 85 p. 100 de son portefeuille de prêts accordé à des petites entreprises des quatre provinces de l'Ouest.

- 294) Le Comité appuie fermement tous les efforts visant à accroître les possibilités d'emprunt des PME; il reconnaît néanmoins que, dans bien des cas, ces entreprises ont surtout besoin d'injections de capital, en particulier celles qui sont axées sur les sciences, de plus en plus nombreuses et importantes. Le Comité incite les gouvernements à prendre des initiatives pour répondre à ce besoin. Il pourrait s'agir en particulier de politiques à caractère fiscal pour encourager les institutions financières et les particuliers à prendre des participations à plus haut risque.
- 295) Selon certains témoins, un relèvement de l'exemption pour gains en capital et une réduction des impôts sur les gains en capital favoriseraient les injections de fonds dans la petite entreprise, de la part surtout de gens d'affaires prospères qui réinvestissent une partie de leurs profits dans des petites entreprises en pleine croissance de la région. Courante dans le passé, cette source de financement est plus rare de nos jours.
- 296) Aux taux d'imposition actuels des gains en capitaux, le financement par participation au capital des petites et moyennes entreprises comporte un coefficient rendement-risque défavorable. Alors qu'ils risquent de perdre la totalité de leur investissement sans en tirer des dégrèvements fiscaux intéressants si les choses tournent mal, les investisseurs doivent verser à l'État une part non négligeable de leurs gains si l'investissement se révèle rentable. Il est plus intéressant pour eux de faire des investissements moins risqués qui comportent un meilleur rapport rendement-risque.
- 297) Le Comité est toutefois d'avis qu'il y aurait lieu pour le gouvernement d'agir sans tarder pour favoriser l'accès des petites entreprises aux capitaux. Il faudrait pour cela renforcer le rôle de la Banque de développement du Canada et de la Société du crédit agricole.
- 298) Le Comité recommande que le gouvernement enjoigne à ces deux organismes d'établir des partenariats stratégiques avec les petites institutions, comme la banque

communautaire des coopératives de crédit recommandée tant par le Comité que par le Groupe de travail, afin de fournir à ces institutions l'expertise qui leur manque pour évaluer les demandes de prêts des petites entreprises. Cette association des banques fédérales, aux capacités étendues en matière de capitaux et d'expertise, avec les petites institutions de dépôt, qui ont un large réseau de succursales dans les petites localités et en région rurale, devrait constituer une nouvelle source de prêts pour les petites entreprises.

299) En fait, cette recommandation semble miser sur les forces respectives de chacune de ces institutions. Les coopératives de crédit ont un réseau de succursales dans bien des localités où ne sont pas présentes les grandes banques nationales. Ces succursales pourraient représenter une excellente source de nouveaux clients, parmi les petites entreprises, pour les deux banques fédérales. La connaissance de la collectivité locale que possède le personnel de ces succursales aiderait en outre la BDC et la SCA à évaluer les risques que comporte chaque demande de prêt.

300) Il faut toutefois signaler que ces succursales n'ont en général pas le savoir-faire voulu pour évaluer en profondeur une demande de prêt. Par contre, ces compétences se trouvent à la BDC et à la SCA. La conjonction des coopératives de crédit et des organismes fédéraux produirait ainsi un excellent processus d'évaluation des demandes de prêt.

301) En outre, bien des petites succursales des coopératives de crédit n'ont pas assez de capitaux pour financer de gros prêts aux petites entreprises. Et même si elles disposaient de ces fonds, la succursale qui garderait la totalité d'un prêt pourrait multiplier excessivement les risques pour son portefeuille de prêts. Le fait de partager le prêt avec la BDC ou la SCA réduirait ses risques.

302) Le Comité exhorte le gouvernement à donner rapidement suite à cette recommandation.



303) Enfin, le Comité fait sienne la recommandation du Groupe de travail qu'Industrie Canada soit chargé de coordonner une enquête annuelle sur l'opinion des PME sur le financement existant. Industrie Canada devrait également entreprendre et publier des enquêtes périodiques sur les petites entreprises afin de donner une vue d'ensemble du financement dont elles ont besoin, et des sources de financement dont elles dépendent à mesure que les marchés évoluent. Une première enquête de référence devrait être réalisée le plus tôt possible.

304) La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a fait des propositions qui rejoignent celles de ce dernier paragraphe. Le Comité a lui aussi fait une proposition semblable au ministre de l'Industrie, dans un rapport qu'il lui a soumis en août dernier.

#### **Reddition de comptes : rapports sur les responsabilités envers la collectivité**

305) Le Comité fait sien l'objectif de la recommandation du Groupe de travail que chaque institution de dépôt et société d'assurance-vie réglementée par une loi fédérale soit tenue de rendre public un rapport annuel sur ses responsabilités envers la collectivité. Ce rapport indiquerait sa contribution à la population qu'elle sert. Un tel rapport permettrait à l'institution de rendre des comptes annuellement sur ce qu'elle a fait pour remplir ses responsabilités d'«intendance».

306) Le Comité convient qu'une forme de rapport annuel est souhaitable. Il rejette cependant, pour les raisons suivantes, ce que propose le Groupe de travail pour atteindre cet objectif :

- 307) • Le Groupe de travail n'a pas défini ce qu'est une collectivité. Est-elle fonction de la géographie, du sexe, de l'âge, de l'ethnie ? Bref, la recommandation est trop vague pour être utile.
- 308) • Les rapports sur les responsabilités envers la collectivité ne contribueraient en rien à l'atteinte des cinq objectifs du Comité. Très rapidement, la

publication de ces rapports deviendrait un exercice de relations publiques, une opération annuelle d'autosatisfaction.

- 309) • Ces rapports seraient trop coûteux pour les petites institutions. Les témoignages des représentants de ces institutions en font foi.
- 310) • Ces rapports nécessiteraient une réglementation lourde, sans retombées utiles, puisqu'il s'agirait essentiellement d'un exercice de relations publiques.
- 311) • Au bout du compte, ce sont les consommateurs qui supporteraient le coût de ces rapports, par des agios ou des frais d'administration camouflés.
- 312) • Le Groupe de travail n'indique pas comment ces rapports seraient utilisés et néglige de répondre à la question cruciale de savoir comment cette publication avantagerait les consommateurs.

313) Il va sans dire que le Comité ne s'oppose pas à ce qu'une institution financière produise de tels rapports. Mais il estime qu'il faudrait davantage rechercher un moyen pratique permettant aux institutions de rendre des comptes annuellement sur leurs responsabilités d'intendance.

314) Nous invitons donc le gouvernement à étudier cette question et à proposer des solutions d'ici la fin de l'an prochain. Ce faisant, le gouvernement ne devrait pas oublier le coût occasionné par de tels rapports aux petits établissements, et la nécessité de rendre cette information réellement utile au consommateur.

### **Reddition de comptes : nouvelles propositions de fusion**

315) Les observations qui suivent concernent uniquement de nouvelles propositions de fusion d'institutions financières, et ne portent pas sur les projets de fusion qui font actuellement l'objet d'un examen.

316) Lorsque deux institutions se proposent de fusionner, il y a trois catégories de questions dont il faut tenir compte :

- 317) • les questions liées à la politique de concurrence,
- 318) • les questions prudentielles, et
- 319) • les questions d'intendance (le Groupe de travail parle plutôt de questions d'«intérêt public»).

320) Le Comité est d'avis que ces questions doivent être examinées dans cet ordre.

321) Avant de l'autoriser, il faut que le Bureau de la concurrence soit persuadé que la fusion proposée n'est pas anticoncurrentielle et le BSIF, que la fusion ne soulève pas de question prudentielle. Si ces conditions ne sont pas réunies, il est inutile d'examiner les questions d'intendance qui s'appliquent aux institutions financières.

322) Les mécanismes d'examen appliqués par le Bureau de la concurrence et le BSIF, notamment les lignes directrices sur les fusions rendues publiques cette année par le Bureau, semblent raisonnables. Mais le Comité n'a pas eu l'occasion d'étudier de près ces lignes directrices, de sorte qu'il ne peut les commenter dans le détail.

323) Lorsqu'une proposition de fusion est approuvée par le Bureau de la concurrence (vraisemblablement après de longues négociations avec les participants pour régler les questions que les demandes initiales de fusion ont pu soulever) et par le BSIF, le Comité estime que l'examen des questions fiduciaires devrait être entrepris sans tarder.

324) L'examen des responsabilités d'intendance ne devrait être obligatoire que dans le cas d'une proposition de fusion entre deux grandes institutions. Comme les propositions du Comité interdiraient les fusions entre une grande banque et une grande société d'assurance-vie, l'examen des responsabilités d'intendance serait obligatoire seulement

dans le cas du projet de fusion de deux grandes banques ou de deux grandes sociétés d'assurance-vie.

325) Le Comité est d'avis que cet examen devrait commencer par les rapports des parties intéressées sur leurs responsabilités envers la collectivité. Ces rapports devraient examiner l'impact de la fusion sur chacune des considérations d'intérêt public proposées par le Groupe de travail :

- 326) • coûts et avantages pour les consommateurs et les petites entreprises;
- 327) • impact régional;
- 328) • répercussions sur l'emploi;
- 329) • incidence sur la compétitivité des parties sur la scène internationale;
- 330) • impact sur leur capacité d'adopter de nouvelles technologies; et
- 331) • tout autre élément que le ministre juge pertinent.

332) Les rapports sur les responsabilités envers la collectivité devraient ensuite faire l'objet d'un examen public, soit à l'occasion d'audiences publiques soit par la présentation de mémoires au ministre dans un délai donné. Si l'on opte pour des audiences publiques, il faudrait en charger des fonctionnaires du ministère des Finances de manière à éviter de politiser inutilement le processus d'examen.

333) Une fois l'examen terminé, la décision d'approuver ou non la fusion devrait appartenir au ministre des Finances.

334) L'ensemble du processus doit se dérouler selon un calendrier rigoureux, comme c'est le cas en Suisse où il ne saurait dépasser trois mois. Il ne faudrait pas qu'il s'éternise.

335) Aux États-Unis et au Royaume-Uni, les processus comme ceux du Bureau de la concurrence et du BSIF doivent prendre fin dans un délai précis. Certes, le Comité



reconnaît la nécessité d'une certaine latitude dans les délais nécessaires au Bureau et au BSIF pour examiner une demande de fusion, mais le gouvernement, après consultation de ces organismes, devrait fixer une échéance.

336) Pareillement, les demandeurs devraient disposer d'un certain temps – environ un mois peut-être – pour faire un rapport sur leurs responsabilités d'intendance. Pour les observations du public, ou les audiences publiques, on devrait aussi fixer un délai – environ deux mois – pour terminer la consultation publique. Le ministre, pour sa part, devrait disposer d'un mois pour rendre sa décision.

337) Le Comité estime que le processus que nous venons de décrire répond aux critères essentiels de tout examen gouvernemental :

- 338) • le processus doit être clair et connu d'avance des entreprises intéressées;
- 339) • un calendrier relativement serré est prévu pour l'achèvement de chacune des étapes du processus; et
- 340) • le processus est aussi objectif que possible.

### **Conclusion**

341) Remplir ses responsabilités d'intendance est l'objectif le plus difficile à atteindre pour une institution financière. Pour le gouvernement, c'est aussi l'un des éléments les plus difficiles à examiner objectivement. En effet, les pratiques d'intendance des entreprises feront toujours l'objet de critiques de la part du public, qui ne manquera pas de réclamer que le gouvernement les force à se comporter d'une certaine façon.

342) Le Comité estime néanmoins que les propositions énoncées ci-dessus contribueront à définir les responsabilités d'intendance, ainsi que l'action du gouvernement pour s'assurer que ces responsabilités sont remplies.

### A. Nécessité de réformes équilibrées

343) Le Comité croit que les témoins approuveraient la plupart des recommandations formulées dans ce rapport. Cependant, si chaque témoin pouvait choisir uniquement ses propres recommandations, dans toutes celles que le Comité propose, il y souscrirait certainement. Comme il est impossible de faire l'unanimité sur une politique qui vise les institutions financières, le Comité estime que ses recommandations sont probablement bien équilibrées.

344) Le Groupe de travail était conscient de la nécessité de réformes équilibrées. Il se rendait également compte que si, par exemple, le gouvernement n'adoptait que les recommandations alourdissant le fardeau réglementaire des entreprises en ne retenant, par exemple, que les recommandations favorables aux consommateurs, sans adopter également celles qui leur permettraient d'entrer plus librement en concurrence sur le marché, cela pourrait nuire à l'industrie, en particulier aux institutions les plus petites, et, au bout du compte, désavantager le consommateur. C'est pourquoi il insiste, dans son rapport, sur la nécessité d'un train de réformes équilibré.

345) En outre, de nombreux témoins ont signalé au Comité le danger que le gouvernement choisisse uniquement certaines des recommandations du Groupe de travail (ou du Comité).

346) Le Comité exhorte donc le gouvernement à adopter un ensemble de réformes équilibré entre la nécessité de protéger les consommateurs et le besoin de libérer nos institutions financières, afin qu'elles puissent soutenir la concurrence sur un marché de services financiers qui évolue rapidement et qui se mondialise de plus en plus (en Amérique du Nord en tout cas).

## **B. Nécessité d'une action gouvernementale rapide**

347) Le Comité est conscient de la réalité politique au Canada, à savoir qu'une réforme des institutions financières sera toujours délicate et contestée. C'est ce qui explique, en partie tout au moins, que de telles réformes ne se font à peu près jamais dans la dernière année du mandat d'un gouvernement. Ni d'ailleurs au cours de la première année d'un mandat, en raison de la complexité des enjeux qu'implique une politique des institutions financières et de la nécessité pour le nouveau gouvernement (même si le même parti est ramené au pouvoir) de prendre les décisions stratégiques qui s'imposent. L'histoire des réformes des institutions financières nous apprend que si aucun changement n'est apporté d'ici la fin de l'an 2000 – soit dans vingt-quatre mois –, il est peu probable qu'il se produise avant 2003.

348) Compte tenu de la rapidité des changements dans le secteur, le Comité appuie fermement la première recommandation du Groupe de travail, voulant que le gouvernement donne suite au rapport sans tarder et qu'il n'attende pas le réexamen périodique de la législation fédérale des services financiers, prévu pour l'an 2002, pour mettre les recommandations en oeuvre.

349) En outre, le Comité est d'avis qu'un délai de deux ans est amplement suffisant pour mettre en place les réformes souhaitables. On pourrait, par exemple, imaginer le scénario suivant : la réponse du gouvernement au Rapport du Groupe de travail, ainsi qu'au présent rapport et à celui du Comité des finances de la Chambre des communes, pourrait paraître à la fin de juin l'an prochain (sous la forme d'un communiqué ministériel, d'un livre blanc ou même d'un avant-projet de loi), suivi de trois mois de consultations intenses et d'un projet de loi présenté au Parlement en première lecture à la fin de 1999.

350) Si on lui accorde une priorité législative qui, d'après le Comité, est bien méritée, le projet de loi pourrait être adopté par les deux chambres du Parlement et promulgué d'ici juin 2000, et très certainement au plus tard avant la fin de l'an 2000.

351) Le Comité exhorte le gouvernement à mettre en place un ensemble équilibré de réformes avant la fin de l'an 2000.



## LISTE DES TÉMOINS

---

### DATE

### TÉMOINS

---

Ottawa,  
28 septembre 1998

**Du groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien :**

M. Harold MacKay, président;  
M. Pierre Y. Ducros, vice-président;  
M. Fred Gorbet, directeur exécutif;  
M. John Chant, directeur de recherches;  
M. Michael Andrews, directeur de recherches associé;  
Mme Louise Pelly, conseillère; et  
M. Kevin Wright, associé de recherches principal.

Ottawa,  
29 septembre 1998

**De l'Association des banquiers canadiens :**

M. Raymond J. Protti, président et chef de la direction; et  
M. Léon Courville, président et chef des opérations, Banque Nationale du Canada.

**De la Banque Royale du Canada :**

M. John E. Cleghorn, président du Conseil et chef de la direction.

**De la Banque Nationale du Canada :**

M. Léon Courville, président et chef des opérations; et  
Mme Dominique Vachon, vice-présidente et chef économiste.

Ottawa,  
30 septembre 1998

**De l'Association canadienne des sociétés fraternelles :**

M. Stephen Taylor, président et chef de la direction, Lutheran Life;  
M. Richard May, vice-président; et  
M. Ralf Hensel, conseiller principal, Independent Order of Foresters.

**De l'Association des consommateurs du Canada :**

Mme Gayl Lacombe, présidente; et  
Mme Jennifer Hillard, vice-présidente, Politiques.

**De l'Association canadienne des conseillers en assurance et en finance :**

M. Robert Fleischacker, président du conseil; et  
M. David Thibaudeau, président.

Ottawa,  
1er octobre 1998

**De la Démocratie en surveillance :**  
M. Duff Conacher, coordonnateur.

**De la Corporation des Associations de Détaillants d'Automobile :**  
M. Huw Williams, directeur des Affaires gouvernementales; et  
M. Gordon Hoddinott, président, Campbell Ford, Ottawa.

Ottawa,  
5 octobre 1998

**Du Bureau d'assurance du Canada :**  
M. George L. Cooke, président, comité directeur du Bureau d'assurance du Canada sur la bancassurance, et président et chef de la direction, The Dominion of Canada General Insurance Company;  
M. George D. Anderson, président et chef de la direction du Bureau d'assurance du Canada; et  
M. Mark Yakabuski, vice-président, Relations gouvernementales.

**De l'Association des courtiers d'assurances du Canada :**  
M. Mike Tooke, président;  
M. Jim Ball, président élu;  
M. Robert Ballard, vice-président;  
Mme Mabel Samson, directrice exécutive; et  
M. Dan Tessier, Affaires publiques.

Ottawa,  
6 octobre 1998

**De la Great-West, compagnie d'assurance-vie :**  
M. Ray McFeeters, président et chef de la direction;  
Mme Sheila Wagar, vice-présidente principale, avocat-conseil et secrétaire; et  
M. Allan Edwards, vice-président principal et actuaire en chef.

**De la Compagnie d'assurance-vie Sun Life du Canada :**  
M. Don Stewart, président et chef de la direction; et  
M. Christopher Barry, adjoint au vice-président.

**De AGF Management Ltd, Mackenzie Financial Corp. et Trimark Investment Management Ltd :**  
M. Blake C. Goldring, président et chef des opérations, AGF Management Limited;  
M. Jim Hunter, président, Mackenzie Financial Corporation; et  
M. William C. Harker, vice-président principal, Trimark Financial Corporation.

**De TelPay :**  
M. W.H. Loewen, président.

**De l'Institut canadien des comptables agréés :**

M. Graeme K. Rutledge, président, Groupe d'étude de l'ICCA sur la réforme des institutions financières;  
Mme Sylvia Smith, directrice, Normes comptables; et  
Mme Diana R. Hillier, directrice, Normes de vérification.

Halifax,  
7 octobre 1998

**De la Banque de la Nouvelle-Écosse :**

M. Peter Godsoe, directeur général.

**De Canada Trust :**

M. Ed Clark, directeur général; et  
Mme Greta Wemekamp, Relations gouvernementales.

**De GE Capital Canada et l'Association canadienne de financement et de location :**

M. Michael N. Davies, vice-président et avocat-général, GE Capital Canada;  
M. Robert D. Weese, vice-président, Relations gouvernementales et extérieures, GE Capital Canada;  
M. Roman Oryschuk, président-directeur général, Crédits d'équipement, GE Capital Canada;  
M. David Powell, président, Association canadienne de financement et de location; et  
M. Tom Simmons, président du conseil, Association canadienne de financement et de location.

Halifax,  
8 octobre 1998

**De la Centrale des caisses de crédit du Canada :**

M. William Knight, président et chef de la direction;  
M. Jonathan Guss, chef de la direction, Centrale de la caisse de crédit de l'Ontario; et  
M. Bob Quart, président et chef de la direction, Van City Savings.

**De la Banque de Montréal :**

M. Matthew Barrett, directeur général;  
M. Tim O'Neill, vice-président exécutif et économiste en chef; et  
M. Al McNally, président et chef de la direction, Harris Bankcorp Inc., Chicago.

Halifax,  
20 octobre 1998

**Du Conseil économique des provinces de l'Atlantique :**

Mme Elizabeth Beale, présidente et chef de la direction.

**De la Metropolitan Halifax Chamber of Commerce :**

Mr. Terry Norman, directeur; et  
Mme Nancy Conrad, adjointe au directeur général.

**De Innovacorp :**

Dr. Ross McCurdy, chef de la direction; et  
M. Lorne Ferguson, directeur général, Planification générale.

**De l'Université Saint Mary :**

Professeur J. Colin Dodds, vice-président, académie et recherche.

**De Beacon Securities Limited :**

M. Lonsdale W. Holland, président.

**De P.E.I. Mutual :**

M. Terry Shea, secrétaire-trésorier.

Halifax,  
21 octobre 1998

**De la Maritime Compagnie d'Assurance-vie :**

M. William A. Black, président et chef de la direction.

**De l'Atlantic Conference of Insurance Brokers :**

M. John Thompson, président, Insurance Brokers' Association of Newfoundland;

M. Bruce Lipsett, président, Insurance Brokers' Association of Nova Scotia;

M. John Stevens, président, Insurance Brokers' Association of New Brunswick; et

M. Fred Hyndman, président du conseil, Insurance Brokers' Association of Prince Edward Island.

**De la Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique :**

M. Stephen D. MacMackin, président; et

M. Sean Cooper, directeur exécutif régional.

Montréal,  
22 octobre 1998

**De la Banque Laurentienne :**

M. Henri-Paul Rousseau, président et chef de la direction; et

M. Robert Cardinal, premier vice-président et chef de la direction financière.

**À titre personnel :**

M. André Lizotte.

**Du Regroupement des consommateurs d'assurance :**

M. William R. Podmore, directeur général; et

M. Yves Lauzon, Lauzon Bélanger.

**De l'Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles :**

M. Normand Lafrenière, président.



**De Capital One Financial Corporation :**

M. Matthew J. Cooper, vice-président principal; et  
M. Christopher T. Curtis, conseil général associé.

**Du Regroupement des cabinets de courtage d'assurance du Québec :**

M. Louis Proulx, président; et  
M. Robert Ballard, courtier, Association d'assurances canadienne des  
courtiers d'assurances du Canada.

Montréal,  
23 octobre 1998

**De l'Association canadienne des paiements :**

M. Robert M. Hammond, directeur général; et  
M. Doug. A. Kreviazuk, directeur, Politique et Planification.

**De la Commission des valeurs mobilières du Québec :**

M. Jean Martel, président; et  
M. Viateur Gagnon, vice-président.

**À titre personnel :**

Professeur Jean Roy.

**Du Mouvement des caisses Desjardins :**

M. Claude Béland, président;  
M. Jean-Guy Langelier, président et chef de la direction, Caisse  
centrale Desjardins;  
M. Yves Morency, directeur, Relations gouvernementales,  
Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du  
Québec; et  
M. Nguyen H. Trung, premier vice-président, Administration et  
exploitation.

Saskatoon,  
26 octobre 1998

**De la Farm Credit Corporation :**

M. John Ryan, président et chef de la direction; et  
Mme Louise Neveu, vice-présidente exécutive et chef des opérations.

**Des Centrales des caisses de crédit de la Saskatchewan et de l'Alberta :**

M. Elwood Harvey, président, Centrale des caisses de crédit de la  
Saskatchewan;  
M. Sid Bildfell, chef de la direction, Centrale des caisses de crédit de  
la Saskatchewan;  
M. Jim Scopick, chef de la direction, Centrale des caisses de crédit  
de l'Alberta;  
M. John Vinek, directeur général, Lloydminster Credit Union; et  
M. Keith Nixon, directeur, Affaires gouvernementales, Centrale des  
caisses de crédit de la Saskatchewan.

**De l'Association of Canadian Law Foundations :**

M. Anthony Friend, président, Alberta Law Foundation;  
Mme Pat Pitsula, directrice exécutive, Law Foundation of British Columbia;  
M. Owen Snider, directeur exécutif, Law Foundation of Alberta; et  
M. Robert Arscott, secrétaire, Law Foundation of Saskatchewan.

**De City Lumber Corporation :**

M. Robert Rosen, président.

**De l'Insurance Brokers' Association of Saskatchewan, the Independent Insurance Brokers Association of Alberta and the Insurance Brokers Association of Manitoba :**

M. Ernie Gaschler, directeur exécutif, Insurance Brokers' Association of Saskatchewan;  
M. Barb Ricard, président, Insurance Brokers' Association of Saskatchewan;  
M. Michael Saunders, ex-président, Insurance Brokers' Association of Alberta  
M. Brian Gilbert, président, Insurance Brokers' Association of Manitoba; et  
M. Harold Baker, directeur exécutif, Insurance Brokers' Association of Alberta.

Saskatoon,  
27 octobre 1998

**De CompCorp :**

M. Alan E. Morson, président et chef de la direction; et  
M. Gordon M. Dunning, vice-président exécutif.

**De la First Nations Bank of Canada :**

M. Keith Martell, président.

**De la Chambre de commerce de la Saskatchewan et les Saskatoon and District Chamber of Commerce :**

M. Norm Halldorson, président du Comité des finances, la Chambre de commerce de la Saskatchewan;  
M. Kent Smith-Windsor, directeur exécutif, Saskatoon and District Chamber of Commerce; et  
M. Stan Schmidt, directeur général, Global Television Network.

**Du Conseil canadien du commerce de détail :**

Mme Diane J. Brisebois, présidente-directrice générale; et  
M. Ken J. Morrison, consultant en services bancaires.

**De POS Pilot Plant Corp. :**

M. Roy A. Carr, président.

Vancouver,  
28 octobre 1998

**De l'ombudsman bancaire canadien :**

M. Michael Lauber, ombudsman et chef de la direction; et  
Mme Peggy-Anne Brown, présidente du Conseil.

**Du groupe de travail sur la fusion des banques de la Colombie Britannique :**

L'honorable Ian Waddell, ministre des Petites entreprises, Tourisme et Culture;  
M. Ardath Paxton Mann, directeur, Petites entreprises et Développement coopératif; et  
Mme Marjorie Griffin Cohen, professeur en sciences politiques, Simon Fraser University.

**De Northern Savings Credit Union :**

M. Mike Tarr, président et chef de la direction.

**De la Citizen's Bank :**

Mme Linda Crompton, présidente et chef de la direction.

**De Grand Forks District Savings Credit Union :**

Mme Cathy Manson, directrice générale.

**De Vancouver City Savings Credit Union :**

M. George Scott, premier vice-président, Marketing et stratégie d'entreprise.

**De l'Université de la Colombie-Britannique :**

Professeur David Bond, Faculté du Commerce et de l'Administration; et  
Professeur Maurice Levi, Faculté du Commerce et de l'administration.

**De la centrale des Caisses de crédit de la Colombie-Britannique :**

M. Wayne A. Nygren, président et chef de la direction; et  
M. Richard J. Thomas, vice-président, Relations gouvernementales.

**De l'Institut Fraser :**

M. Fazil Mihlar, directeur des études de réglementation; et  
M. Jason Clemens, analyste des politiques.

**De la Canadian Western Bank :**

M. Larry M. Pollock, président et chef de la direction.

Vancouver,  
29 octobre 1998

**Des British Columbia and Alberta Securities Commissions :**

M. Douglas M. Hyndman, président, British Columbia Securities Commission;  
M. William L. Hess, président, Alberta Securities Commission; et  
Mme Joyce Maykut.

**De l'Insurance Brokers' Institute of British Columbia :**

M. Michael Megson, président;  
M. Roger Finnie, directeur;  
M. C.J. (Chuck) Byrne, directeur exécutif; et  
M. Bruce Pollock, directeur général adjoint.

**De la Federation of Canadian Independent Deposit Brokers :**

M. Brad Minton, président; et  
M. Jack Rothenbert, membre fondateur, Montréal.

**De la Hongkong Bank :**

M. Youssef A. Nasr, président et chef de la direction.

**De l'Alberta Treasury Branch :**

M. Robert Ascah, premier vice-président, Politiques et planification stratégique.

Toronto,  
2 novembre 1998

**De la Société d'assurance-dépôt du Canada :**

M. Grant Reuber, président du Conseil; et  
M. Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.

**De l'Ontario Securities Commission :**

M. David Brown, président.

**De l'Association canadienne des constructeurs de véhicules et  
l'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada :**

M. David Adams, secrétaire et directeur, politiques de développement;  
M. Andrew L. Menzyk, président, Opérations de crédit – Canada, Crédit Ford du Canada Limitée;  
M. Mark A. Nantais, président, Association canadienne des constructeurs de véhicules;  
M. Brian D. Vasey, vice-président et directeur général, Nissan Canada Finance Inc.; et  
Mme V.M. (Maureen) Kempston Darkes, présidente-directrice générale, General Motors of Canada, Limitée.

**À titre personnel :**

M. W.J. Cara.



**De la Banque Toronto-Dominion :**

M. A. Charles Baillie, président et chef de la direction; et  
M. Stephen McDonald, vice-président, le groupe de l'administration.

**De l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières :**

M. Joseph Oliver, président et chef de la direction; et  
M. Ian Russell, vice-président principal, Marchés financiers.

**De la Compagnie d'Assurance du Canada sur la Vie :**

M. David A. Nield, président, président du Conseil et chef de la direction.

**De Task Force on Churches and Corporate Responsibility :**

M. Bill Davis.

Toronto,  
3 novembre 1998

**De l'Association of Schedule II Banks :**

M. Gennaro Stammati, président et chef de la direction, Banca Commerciale Italiana du Canada;  
M. Harvey S. Naglie, président et chef de la direction, Bankers Trust;  
M. Theo J. Bark, président et chef de la direction, ABN-AMRO Bank Canada;  
M. William Randle, Avocat-général adjoint et secrétaire des banques étrangères, Association des banquiers canadiens; et  
M. Jeffrey S. Graham, Borden & Elliot.

**De Trust Companies Association of Canada :**

M. Gerald Soloway, président, Trust Companies Association of Canada et président du Conseil, président et chef de la direction, Home Savings & Loan Corporation;  
M. Warren Hannay, président et chef de la direction, Peace Hills Trust;  
M. Glen King, vice-président et chef des Finances, Fortis Trust; et  
M. Joseph Chertkow, directeur, législation et politiques, Trust Companies Association of Canada.

**De First Annapolis Consulting :**

M. Frederick A. White, président.

**À titre individuel :**

M. Michael Mackenzie.

**Du Bureau du surintendant des institutions financières :**

M. John Palmer, surintendant; et  
M. Nick Le Pan, surintendant adjoint, Supervision.

**De la Banque canadienne impériale de commerce :**

M. Al Flood, président et chef de la direction; et

M. Holger Kluge, président des services bancaires commerciaux.

**De la Deutsche Bank :**

M. Nicholas Zelenczuk, président et chef de la direction; et

Mme Michele McCarthy, directrice générale des services juridiques et secrétaire générale.

**À titre individuel :**

Dr. Joseph Wong.

Toronto,

4 novembre 1998

**Du Mutual Group :**

M. Robert Astley, chef de la direction; et

M. Frank Bomben, directeur des relations gouvernementales.

**De l'Association canadienne des institutions financières en assurances :**

M. H. Dunbar Russell, président et chef de la direction, Toronto Dominion Life Insurance Company;

M. Bernard Dorval, vice-président exécutif, Canada Trust; et

M. Isaac Sananes, chef de la direction, Canadian Premier Life Insurance Company.

**De Manulife et l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes :**

M. Dominic D'Alessandro, président et chef de la direction, Manulife; et

M. Mark Daniels, président, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes.

**De l'Association canadienne des personnes retraitées :**

Mme Lillian Morgenthau, présidente;

Dr. Bill Gleberzon, directeur exécutif associé; et

Mme Judith Cuttler, directrice des Relations publiques.

**De Newcourt :**

M. David F. Banks, président exécutif; et

M. John Sadler, vice-président exécutif, Affaires juridiques.

**De l'Institut canadien des actuaires :**

M. Stuart Wason, président élu;  
Mme Hélène Pouliot, conseillère; et  
M. Allan Brender, membre, Groupe de travail sur la législation en assurance.

**De BDO Dunwoody Chartered Accountants :**

M. Glenn C. Agro, associé principal.

**De Dundee Bancorp Inc. :**

M. Ned Goodman, président du Conseil, président et chef de la direction, Dundee Bancorp Inc.; et  
M. Donald K. Charter, président et chef de la direction, Dundee Securities Corporation.

**De Calmeadow :**

M. Martin Connell, président.

**De Heraclitus Corp. :**

M. Howard M. Greenspan, président.

Ottawa,  
5 novembre 1998

**De la Banque de développement du Canada :**

M. Michel Vennat, président du conseil; et  
M. François Beaudoin, président et chef de la direction.

**De ING Bank of Canada :**

M. Arkadi Kuhlmann, président et chef de la direction.

**De la Société pour l'expansion des exportations :**

M. Ian Gillespie, président et chef de la direction.

**De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante :**

Mme Catherine S. Swift, présidente et chef de la direction;  
M. Brien G. Gray, vice-président principal, Politiques et Affaires provinciales; et  
M. Garth White, vice-président, Affaires nationales.

**De l'Organisation nationale anti-pauvreté :**

Mme Laurie Rektor, directrice exécutive.

**Du Conseil national des femmes du Canada :**

Mme Elizabeth Hutchinson, présidente;  
Mme Helen Saravanamuttoo, vice-présidente; et  
Mme Shirley McBride, responsable de groupe de travail en  
économique.

**Du Conseil des Canadiens :**

M. Peter Bleyer, directeur exécutif; et  
M. Jamie Dunn.

**De la Corporation Financière Power :**

M. Jim Burns, président, Corporation Financière Power et président  
du conseil, Great West Life; et  
M. Ted Johnson, avocat-conseil.



## LISTE DES ORGANISATIONS ET DES INDIVIDUS QUI ONT ENVOYÉ DES MÉMOIRES MAIS QUI N'ONT PAS COMPARU

---

Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec

Barrett, Matthew W

Bitney & Company (Gordon J. Bitney)

Canbrands International Ltd.

Cantol (Simms Shuber)

Chrysler Credit Canada

Coles, Joyce

Downe, Don (Ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse)

Freedman, Martin H.

Hadley, Eleanor

Haley, Darryl

Harris, S.L.

Houck, Tim

Insurance Brokers Association of Ontario

Kennett, William A.

Kunin, Roselyn

Louis, Tim

Merrill Lynch

McDougall, Reasy Barristers & Solicitors (Wayne J. Bernakevtich)

McLeod, Ian

Montreal Community Loan Association

Nopper, David J.

Norwest Financial, Inc.

Ogilvie, Kelvin K.

Prasuhn, Mark

Smith Lyons Barristers & Solicitors (Richard C. Owens)

Stefanson, Eric (Ministre des Finances du Manitoba)

Taylor, Chris

TG International Ltd.

The Coles Group (Joyce Coles)

Université de la Colombie-Britannique (John D. Boyd)

VanCity Community Foundation

Vertex Consultants Inc.

Westminster Savings Credit Union (Barry W. Forbes)

Wilton, Mary

Wood, Henry

Wright, Bradley

Zatzman, Joseph

Ziegel, Jacob





If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

**Thursday, November 26, 1998**

*From the University of Toronto:*

Mr. Jacob Ziegel, Professor Emeritus.

*From the Congress of Union Retirees:*

Mr. Larry Wagg, Vice-President; and

Ms Mary Eady, Ottawa Representative.

*From Normark Business Communications:*

Mr. John Kohos; and

Mr. Warren Stellman.

*From the Canadian Bar Association:*

Mr. J. Tim Kennish, Executive Member, Competition Law  
Section; and

Ms Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law  
Reform.

**Thursday, December 3, 1998**

*From Industry Canada:*

Mr. Konrad von Finckenstein, Director of Investigation and  
Research, Competition Bureau;

Mr. Don Mercer, Head, Amendments Unit, Competition  
Bureau;

Ms Nicole Ladouceur, Acting Deputy Director of  
Investigation and Research, Fair Business Practices  
Branch, Competition Bureau;

Mr. Robert Lancop, Assistant Deputy Director of  
Investigation and Research Mergers Branch, Competition  
Bureau; and

Mr. François-Bernard Côté, General Counsel and Director,  
Legal Services.

**Le jeudi 26 novembre 1998**

*De l'Université de Toronto:*

M. Jacob Ziegel, professeur émérite.

*Du Congress of Union Retirees:*

M. Larry Wagg, vice-président; et

Mme Mary Eady, représentante pour la région d'Ottawa.

*De Normark Business Communications:*

M. John Kohos; et

M. Warren Stellman.

*De l'Association du Barreau canadien:*

M. J. Tim Kennish, membre de l'exécutif, Section du droit de  
la concurrence; et

Mme Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du  
droit.

**Le jeudi 3 décembre 1998**

*D'Industrie Canada:*

M. Konrad von Finckenstein, directeur des enquêtes et  
recherches, Bureau de la concurrence;

M. Don Mercer, chef, Unité des modifications, Bureau de la  
concurrence;

Mme Nicole Ladouceur, sous-directrice intérimaire des  
enquêtes et recherches, Direction des pratiques loyales des  
affaires, Bureau de la concurrence;

M. Robert Lancop, sous-directeur adjoint des enquêtes et  
recherches, Direction des fusions, Bureau de la  
concurrence; et

M. François-Bernard Côté, avocat principal et directeur,  
Services juridiques.











